

Configuración
del gabinete de la
administración
pública centralizada
de Puebla: una
nueva visión* /

The Configuration
the Centralized
Public Administration
Cabinet in Puebla:
a New Vision

* Artículo de investigación. Recibido: 12 de octubre de 2017. Aceptado: 1 de abril de 2018. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 74-103.

RESUMEN

La racionalización en el ejercicio del poder constituye un principio básico en los Estados constitucionales. Por ello, una reformulación en el mecanismo de configuración del gabinete del gobernador del estado de Puebla donde existan parámetros y medios políticos de control sobre la facultad para nombrar libremente a sus secretarios de Estado es una herramienta pertinente para soslayar la centralización y, en consecuencia, la racionalización del poder. En este contexto, el congreso local debe tener un papel protagónico en la selección del recurso humano que ocupará la titularidad de las dependencias de la administración pública centralizada en el estado de Puebla.

PALABRAS CLAVE

Administración pública, secretarios de Estado, reforma institucional.

ABSTRACT

The rationalization in the exercise of power is a basic principle in any constitutional state. There is a need to reformulate the mechanism of configuration of the state government cabinet in Puebla. It needs to have parameters and political means to empower the appointee of secretaries of state. It would be a pertinent way, to avoid centralization and, the rationalization of power. In this context, the local congress must have a leading role in the selection of human resources assigned to the administrative jobs in the state of Puebla's centralized public administration.

KEYWORDS

Public administration, secretaries of state, institutional reform.

* Doctorante en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (jourgen_negrete.rodelo@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-2140-8868

** Estudiante de maestría en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (hsmstar_0810@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-4650-2973

1. Introducción / 2. Administración pública / 3. Administración pública centralizada federal / 4. Administración pública centralizada del estado de Puebla / 5. Fundamento de las facultades del Ejecutivo / 6. Régimen presidencialista / 7. Facultades discrecionales / 8. Regulación de las facultades discrecionales del titular del ejecutivo en el Estado de Puebla / 9. Idoneidad de perfiles de los titulares de la administración pública centralizada en el estado de Puebla / 10. Configuración del gabinete: una nueva visión / 11. Conclusiones / 12. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas jurídico-políticos latinoamericanos se han caracterizado por maniobrar bajo la lógica del régimen presidencialista, lo cual los ha llevado a ser cautos en lo relativo a reformar o reformular la manera en que opera el Poder Ejecutivo y la administración pública.

Bajo esa inteligencia, en el constitucionalismo mexicano, la temática se encauza al mismo horizonte. Las reformas institucionales más profundas en la república mexicana han tenido como objetivo al Poder Judicial de la federación y, en ciertas ocasiones, a los poderes judiciales locales. Tal escenario pone de manifiesto el retraso, la desactualización y falta de adecuación fáctica que padece la administración pública en México. De ahí, que muchos de los estudios sobre gobierno, gobernanza, administración pública, servicios públicos, gestión administrativa, entre otros, deban ir dirigidos a estos tópicos.

Resulta inconcebible que, en un Estado democrático, exista rezago institucional en un poder constituido. Por ello, el presente trabajo pretende proponer y someter al escrutinio público una serie de planteamientos teóricos tendientes a reformar y reformular —sustantivamente— el quehacer administrativo, dentro de la lógica en que opera el sistema político presidencialista en la entidad federativa de Puebla, México.

Aunque el presente estudio se circunscribe a la administración pública estatal de Puebla, se busca que incentive a que el estudio de mérito se aterrice, contextualice y se lleve a cabo a nivel federal. Los planteamientos que en el cuerpo del escrito obran son total y plenamente compatibles con la administración pública en el orden jurídico federal. Lo anterior, sin olvidar los principios que rigen los estudios sociales de derecho comparado.

Por otra parte, el presente tiene como objetivo general mostrar las bondades que puede traer consigo la tecnocracia en las secretarías de Estado en Puebla.

Así, se describe la existencia de perfiles idóneos para conducir los destinos de la referida entidad federativa, bajo principios deontológicos.

Tales principios resultan indispensables en el contexto que aquí se propone como idoneidad de perfiles del recurso humano y se deben distinguir con la titularidad de una dependencia de la administración pública centralizada de Puebla. El objeto de estudio es la facultad discrecional que tiene el titular del Poder Ejecutivo estatal (Puebla, México), para nombrar a sus secretarios de estado sin restricción alguna.

Desde la perspectiva de la ciencia política y la filosofía política, lo anterior se distingue como la centralización en el ejercicio del poder público y, por consiguiente, en la poca racionalización en dicho ejercicio. La propuesta que aquí se presenta versa en un mecanismo político y democrático para racionalizar el ejercicio del poder público, descentralizando la facultad discrecional de mérito, con base en el soporte metodológico epistemológico analítico, fáctico, dogmático, documental, deductivo, exegético, teórico y crítico.

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hablar de administración pública supone un tópico demasiado prolijo de abordar, debido a la amplia variedad de aproximaciones posibles para su análisis, así como al nivel epistemológico de su disertación. Por ejemplo, se encuentran la perspectiva jurídica y la política-sociológica. Por otra parte, se cuenta con un gran número de tratadistas —filósofos, economistas, historiadores, sociólogos, antropólogos, juristas, epistemólogos— que han dedicado su atención y esmero en estudiarla.

No obstante, a esta extensa diversidad de ópticas, desde las cuales se configura el estudio de la administración pública, la gran mayoría de los pensadores que se han ocupado de ella la visualizan, desde una arista integradora, “como un fenómeno trascendental en la vida social, política, y económica”.¹

Según Uvalle Berrones, “La importancia de lo público es una de las premisas más conspicuas que dan vida a las sociedades democráticas, porque se reconoce como un espacio abierto para la expresión de opiniones, posturas, y formas de organización que permiten a los ciudadanos tener una presencia importante y pertinente en la atención de los asuntos colectivos”.²

Conviene señalar que existen tres posturas con respecto al origen de la administración pública. Están quienes apuntan que ésta es tan antigua como la existencia de grupos de poder denominados gobiernos, encargados de direccionar y establecer los causes, directrices y significaciones de los quehaceres de

¹ Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 19.

² Uvalle Beltrones, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, p. 23.

la sociedad. Aluden a lo común, a lo público, como situaciones que deben ser gestionadas con el efecto de lograr el bienestar social. Esto encuentra apoyo en la visión de Veytia, cuando señaló:

El derecho administrativo [...] no consiste en otra cosa, sino el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes; y así como no puede concebirse una sociedad bien organizada sin gobierno; así tampoco puede haber gobierno sin administración: pero ésta podrá variar según la diversidad de formas, de que aquel es susceptible, de suerte que el derecho administrativo en una monarquía debe ser distinto del de una República.³

Asimismo, se encuentran quienes atisban que la administración pública adviene en el ocaso de la Revolución francesa, en razón de que, finalizada la referida revolución, el modelo de organización política cambió. Con ello, se instauraron los denominados Estados de derecho, los cuales se rigen bajo el manto de una Constitución y, a su vez, ésta establece criterios homogéneos para la actuación estatal: *a)* división de poderes; *b)* principio de legalidad; *c)* reconocimiento expreso de derechos humanos; *d)* soberanía nacional; *e)* la ley como expresión de la voluntad popular y *f)* organización administrativa jerárquicamente establecida.

Conviene mencionar que la administración pública —como la conocemos actualmente— difícilmente se puede identificar con la etapa anterior a los Estados de derecho regidos por una Constitución. Por ello, se vuelve recurrente afirmar que las bases históricas de la administración pública actual yacen en la influencia de la Revolución francesa. Sus instituciones y categorías han sido emuladas por muchos países —incluido México— y, de ahí, se afirma que la administración pública es un producto y consecuencia de dicha pugna.

Bajo esa tendencia, resulta claro que la administración pública no existía con la sofisticación con la que ahora se representa; empero, no por ello, se puede aseverar que no existiera antes de finales del siglo XVIII. Aunque no se identificara una administración pública sofisticada, la gestión pública se dio desde que comenzaron a surgir grupos y cuadros dominantes que se autodenominaron gobiernos, los cuales, de manera rudimentaria, fungían como verdaderos administradores de lo público.

³ Veytia, M. R., “Naturaleza, límites y organización general de la administración”, en Roberto Rives (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003, pp. 186-187.

Finalmente, algunos teóricos simpatizan con la visión positivista del derecho y de sus instituciones. Estiman que, tanto el derecho como las instituciones que surgen a partir del mismo, tienen su fundamento y sustento teórico-pragmático en un discurso normativo, establecido a través de un proceso legislativo. Esta postura orilla a entender a la administración pública desde una arista normativa. Su conceptualización válida debe emanar de un *corpus iuris*, específicamente de una norma suprema, una Constitución, cuya función es dotar de validez jurídica a toda la proliferación legislativa propia de un Estado.

Refiere el conspicuo tratadista español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: “Todo intento por definir y tratar de aproximarse a la naturaleza de la Administración Pública debe pasar, inevitablemente, por su anclaje y encuadramiento en la Noma Fundamental del ordenamiento jurídico”.⁴

La administración pública no sólo es uno de los fenómenos más evidentes del mundo moderno, sino también de los mejor estudiados. Sin embargo, entre las ciencias sociales, es la disciplina que en general se considera menos tratada mediante los procedimientos científicos.⁵ Retomando a Omar Guerrero, esta situación no cuenta con sustento sólido, pues, si bien en el mundo científico se critica mucho la cientificidad de las ciencias sociales, tanto la administración pública como el derecho cuentan con sus propios métodos de construcción y conceptualización científica.

En ese contexto, se reafirma lo sostenido por Hugues Harry Lhérisson:

Para el público interesado en la administración pública, las últimas décadas han estado marcadas por una proliferación impresionante de estudios en este campo, principalmente en los Estados Unidos. El incremento de la producción intelectual se refleja tanto en la cantidad de libros de administración pública como en la creación de nuevas revistas dedicadas a impulsar y dar a conocer las últimas investigaciones en la administración pública, políticas públicas y gerencia pública. De igual forma, se ha registrado una amplia diversidad en los temas de investigación debido al interés cada vez mayor por entender el comportamiento de las organizaciones públicas y de los individuos que participan en ellas, pero también por aportar herramientas y conceptos que faciliten el trabajo de los funcionarios públicos.⁶

⁴ Rodríguez, Arana-Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa, 2005, p. 17.

⁵ Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 19.

⁶ Lynn, Naomi, *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 7.

Ahora bien, con la intención de que nuestros amables lectores dilucidan de manera fácil y didáctica el sintagma “administración pública”, se esboza que ésta se puede entender en dos dimensiones: la objetiva y la subjetiva. La primera de ellas debe ser entendida como la actividad o función del Estado, tendiente a garantizar y materializar el bien común, contenido —básicamente— en las teorías contractualistas. La segunda atiende y define a aquel conjunto de organismos e instituciones del Estado. Es un canal a través del cual se manifiesta el Estado que tiende a satisfacer los intereses colectivos e individuales de los gobernados por medio de una función administrativa. Es decir, en la institución central del Estado para la satisfacción de necesidades de manera inmediata, y se encuentra regulada y limitada por el propio derecho administrativo.

Su configuración está cimentada en directrices sociales y políticas:

La administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de derecho, lo cual significa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos. Sin embargo, la administración pública es portadora de un amplio contenido público que tiene su origen y riqueza en la diversidad de los elementos que nutren la vida asociada. La importancia de lo social y lo político es indiscutible para la administración pública; sin embargo, lo público es punto cardinal para comprender el objeto, alcance y compromisos que tiene en la sociedad moderna.⁷

La administración pública fue concebida para otorgar respuestas a las demandas del tejido social, ello en cumplimiento con las obligaciones que justifican su creación y sostenimiento. Pero, al mismo tiempo, se encuentra supeditada al Estado de derecho, el cual sujeta toda su actividad dentro del imperio de ley, y no sólo sujeta dicho ejercicio, sino que también le dicta las pautas y directrices mediante las cuales va a erigir su operatividad.

En ese sentido, si bien es cierto que la acción política juega un rol fundamental para la vida fáctica de la administración pública, no menos cierto es que lo público⁸ subyace a lo político, dado que constituye la base de su teleología. “Por tal motivo, el sentido primordial de la administración pública es objetivo y es aquella actividad que se concreta para alcanzar fines que son generales o comunes a una colectividad de hombres”.⁹

⁷ Uvalle Beltrones, Ricardo, *op. cit.*, p. 36.

⁸ Lo público se debe entender no sólo como el conglomerado de voluntades colectivas, sino también como las exigencias fácticas que demanda la vida en sociedad.

⁹ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2011, p. 489.

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA FEDERAL

La administración pública, en nuestro país, se encuentra bifurcada en: a) la administración pública centralizada y b) la administración pública paraestatal, tal y como lo establecen la Ley Suprema de la nación¹⁰ y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En lo que respecta a la administración pública paraestatal, ésta debe entenderse y conceptualizarse como aquella compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.¹¹

En lo correspondiente a la administración pública centralizada, se alude a las secretarías de Estado, a la Consejería Jurídica y a los órganos reguladores coordinados en materia energética que refiere el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución. Esto es, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.¹²

4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE PUEBLA

De manera muy breve, se ha señalado la composición de la administración pública centralizada a nivel federal, empero, los propósitos de este trabajo incumben a otros estadios, esto es, a la administración pública centralizada de Puebla.

Lo anterior se deriva de lo relacionado con los más recientes estudios realizados en materia de administración pública y gobernanza. “Sin duda, los gobiernos locales juegan un papel estratégico en el mundo contemporáneo; quizá no resulte exagerado decir que no habían jugado un rol como éste en ningún otro momento del desarrollo del Estado moderno”.¹³ “Los cambios sociales han trasladado el foco de tensión a los niveles más próximos, a los ciudadanos”.¹⁴

De acuerdo con esto, los gobiernos locales son, ahora, los principales agentes encargados de dar respuestas y soluciones a las demandas ciudadanas, pues, al ser el primer vínculo con los gobernados, está en sus manos implementar políticas públicas y mecanismos para optimizar el desarrollo

¹⁰ Artículo 90 constitucional. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

¹¹ “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Cámara de Diputados*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

¹² *Ibidem*.

¹³ Díaz Aldret, Ana, *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, 2014, p. 17.

¹⁴ *Ibidem*.

económico, social y cultural de la región. Asimismo, los gobiernos locales deben crear las condiciones necesarias para la salvaguarda de derechos humanos y el desarrollo de la democracia sustantiva.¹⁵

Incluso se podría afirmar que en las democracias contemporáneas, es la gobernanza local lo que posibilita la gobernabilidad nacional y que de no existir ésta, se generarían crisis recurrentes de gobiernos y de legitimidad democrática.¹⁶

La manera en que se estructura el mundo contemporáneo desplaza hacia los gobiernos locales la responsabilidad de ser los principales promotores de espacios estratégicos que den cabida a las nuevas expresiones sociales asociadas con la búsqueda y demanda de mayores niveles de bienestar y prosperidad.¹⁷

Los gobiernos locales, al ser los más próximos a los consumidores de los servicios públicos, cuentan con la posibilidad de dar respuestas inmediatas a las necesidades del tejido social. Ana Díaz lo destaca magistralmente:

Se trata pues de avanzar hacia sistemas de gobernanza dinámicos y flexibles, que estén en mejora continua y donde cada grupo social encuentre sus espacios de realización y de seguridad. Estas son nuevas modalidades de organización social, sólo pueden ser atendidos por gobiernos de escala local, próximos a las necesidades y a los ciudadanos, abiertos a la interacción permanente y con espíritu altamente innovador en lo gubernamental, en lo social y en lo institucional. Nunca antes en la historia del Estado moderno el contexto fue tan favorable para que los gobiernos locales se perfilaran como auténticos laboratorios de nuevas formas de convivencia social y de expresión colectiva.¹⁸

Es por lo anteriormente expuesto que nos encontramos en un nuevo modelo, tanto de la gestión pública¹⁹ como del servicio público,²⁰ en cuyo vértice se

¹⁵ Término acuñado por el jurista Luigi Ferrajoli en 1998, en una revista italiana llamada *Teoría política*, cuyo contenido tiende a armonizar los derechos humanos con la democracia. Su contenido hace la distinción entre la democracia formal y la democracia sustantiva o sustancial. Mientras la primera de ellas —democracia formal— cobija un sentido institucional-procedimental consistente “únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder de asumir decisiones”. La segunda —democracia sustancial— reviste un enfoque garantista de los derechos fundamentales.

¹⁶ Díaz Aldret, Ana, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Concepción que refiere básicamente a un conjunto de ideas y prácticas que promueve la aplicación de enfoques de la administración empresarial en el sector público.

²⁰ Sintagma que alude a que el papel principal de los servidores públicos es ayudar a los ciudadanos a identificar y articular sus intereses comunes antes que tratar de controlar o guiar a la sociedad.

encuentra el solventar las demandas ciudadanas de una manera más próxima. Bajo ese contexto, se estima necesario aterrizar el presente estudio a la administración pública centralizada de nuestra entidad federativa.

Por lo que se observa dentro de la administración pública federal, la administración de Puebla es casi una emulación de lo que acontece a nivel federal. Así lo establecen los numerales 82 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla,²¹ y el precepto 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.²²

Descrito lo anterior, se considera necesario aclarar que lo tratado en este pequeño trabajo será solamente lo concerniente a la administración pública centralizada en el estado de Puebla, específicamente, las Secretarías de Estado.²³ Por otra parte, los titulares de la administración pública centralizada, o también llamados secretarios de Estado, son, después del gobernador, la cúpula gubernamental del Poder Ejecutivo estatal. Incluso, dentro de sus funciones, además de las administrativas, detentan funciones políticas.

“Bajo el punto de vista político, son ante [...] la opinión pública los responsables de los delitos oficiales o los desaciertos del gobierno”.²⁴ Al ser auxiliares del titular del ejecutivo, ostentan responsabilidad compartida y solidaria por los inadecuados manejos administrativos que se hagan. Dentro de sus funciones, se encuentra validar decisiones que dicho titular determine. Así, Eduardo Ruiz señala:

Como el *titular del ejecutivo estatal* no puede por sí solo descender a los detalles en la ejecución de las leyes, la Constitución le da como

²¹ Artículo 82 constitucional. La Administración Pública del Estado será centralizada y paraestatal. El Consejero Jurídico es el representante jurídico del Estado. El Gobernador podrá otorgar esa representación a alguno de los servidores públicos que lo auxilien para casos singulares.

Artículo 83 constitucional. La ley orgánica correspondiente establecerá las secretarías y dependencias de la Administración Pública Centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del Estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia y establecerá además: I. Las bases generales para la creación de entidades de la Administración Pública Paraestatal que, entre otras, pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones; y II. La intervención del Ejecutivo en la operación de esas entidades.

²² Artículo 1, Ley Orgánica. La presente Ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal. El Titular del Poder Ejecutivo, las Secretarías, así como las unidades administrativas que dependan directamente del Gobernador del Estado, integrarán la Administración Pública Centralizada. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como Dependencias. 1 Los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos Públicos, las Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, diversos de los otros poderes y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, conforman la Administración Pública Paraestatal. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como Entidades.

²³ La administración pública centralizada en el estado de Puebla se encuentra integrada por once secretarías de Estado. Tal y como lo establece la Ley Orgánica correspondiente, en su título II, capítulo primero.

²⁴ Ruiz, Eduardo, “Las secretarías de Estado”, en Roberto Riveso (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003, p. 159.

auxiliares a los secretarios de despacho, *para que, con ello, la operatividad de la función administrativa sea más precisa y cercana con la ciudadanía.*²⁵

Clasificar los negocios y reunirlos en grupos que ofrezcan unidad de acción en ciertos ramos del gobierno, produce dos ventajas: hacer fácil y eficaz la división del trabajo y confiar la dirección de la marcha administrativa a personas que posean aptitudes y dotes especiales.²⁶

Como se puede observar, la sustancial tarea que tienen los secretarios del gabinete del gobernador de nuestra entidad federativa los coloca no sólo como meros empleados de la administración pública; la naturaleza de su cargo y el empoderamiento que revisten concede que su consejo dirija los asuntos donde se involucre este poder constituido. En cada acto gubernamental que encabece una dependencia de la administración pública centralizada de nuestro estado, se debe buscar una competitividad precisa, palpable y afín, para el correcto ejercicio de sus funciones.

La titularidad del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, Puebla, es unipersonal y se encuentra reservada a un individuo que se denominará gobernador del estado de Puebla.²⁷ El gobernador de nuestro estado, con la investidura de mayor rango del Poder Ejecutivo estatal, tiene la enorme responsabilidad de procurar el bienestar civil, así como de salvaguardar los derechos humanos de sus conciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, conviene recordar que el titular del Poder Ejecutivo, para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, se auxilia de individuos, cuyos cargos son conocidos como titulares de la administración pública, es decir, el gabinete del gobernador. Ello tiene sustento en el tercer dispositivo legal de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.²⁸

²⁵ *Ibidem*. Las cursivas son del autor.

²⁶ *Idem*, p. 160.

²⁷ Así lo establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su artículo 70, así como el numeral segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla. Artículo 70. El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad se deposita en un solo individuo que se denominará "gobernador del estado de Puebla". Artículo 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, con las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y las leyes vigentes en el Estado.

²⁸ Artículo 3. Para el despacho de los asuntos que le competen, el Gobernador del Estado se auxiliará de las Dependencias y Entidades, con apoyo en la Constitución Política del Estado de Puebla, la Ley de Egresos del Estado, la presente Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables.

5. FUNDAMENTO DE LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO

La teoría de la división de poderes²⁹ ya ha sido superada por la misma dinámica institucional. No obstante, dentro de la misma, los matices pueden variar, pues la división de poderes opera bajo la lógica del régimen presidencialista o del régimen parlamentario.

Para los fines que se persiguen, resulta indispensable explicar qué tipo de régimen se lleva a cabo en un Estado, cuando el predominio político lo detenta el parlamento o cuando el régimen político se encuentra más inclinado hacia las facultades del presidente. Esto implica saber “la dinámica de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo y en particular a las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas”.³⁰

Las siguientes líneas estarán dedicadas a explicar conceptualmente al régimen presidencialista, con la finalidad de contextualizar y justificar las amplias facultades del titular del Ejecutivo estatal de Puebla.

6. RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

El tratadista Alexander Hamilton, coautor de la afamada obra *El federalista*, sostuvo que el régimen presidencialista, es decir, un titular del Poder Ejecutivo fuerte y con atribuciones amplias, era el mejor mecanismo para sostener a un diseño institucional republicano. Dentro de esta arquitectura institucional que rige al presidencialismo destacan:

- La titularidad del Poder Ejecutivo es unipersonal
- Su cargo es transitorio
- Tiene amplias facultades políticas, además de las ejecutivas
- Facultad de veto de leyes
- Facultad de decretar indulto a reos
- Facultades diplomáticas
- Potestad para elegir libremente, sin restricción alguna, a su gabinete

²⁹ La división de poderes, además de ser un requisito *sine qua non* para la determinación y funcionamiento de los Estados constitucionales, representa un mecanismo de restricción al ejercicio del poder, a través de controles internos y limitaciones recíprocas. Sin embargo, no todo Estado constitucional se rige bajo los mismos lineamientos y parámetros políticos, no obstante a que todos dividen al poder para su ejercicio. La pregunta obligada sería; ¿qué determina el tipo de sistema político que guarda un Estado? Al respecto, Armando Alfonso Jiménez propone lo siguiente. Precisamente, la división de las funciones configura las formas que puede adoptar el poder público, principalmente la correlación que media entre el presidente y el parlamento. El equilibrio recíproco entre ellos o el predominio de uno sobre el otro es lo que determina el tipo de sistema político. Alfonso Jiménez, Armando, “¿Un gobierno de gabinete en México?”, en Armando Alfonso Jiménez, Cuauhtémoc Dienheim Barriguete y Miguel Eraña Sánchez, *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, 2007, p. 3.

³⁰ Pasquino, Giafranco, “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997, p. 670.

Aquí radica el fundamento y la justificación que sostienen las anchas potestades que tiene el poder ejecutivo, tanto a nivel federal como local, en México. Éste se caracteriza por maniobrase bajo un régimen presidencialista, como lo explica Muñoz Ledo:

El presidencialismo mexicano, como ningún otro país del mundo, dominaba el ejecutivo con las mayores facultades constitucionales, políticas, simbólicas y hasta mitológicas. Era, hasta el año 2000 un sistema de partido dominante capaz de transformarse a sí mismo y de articular el mando de todas las instituciones del país para dárselo, en última instancia, a una sola persona: el presidente en turno.³¹

Inclusive, varios tratadistas mencionan que las facultades del Ejecutivo federal eran tan prolijas, que incidían directamente en la designación de su sucesor y en la elección de los diferentes gobernadores de las entidades federativas que componen el territorio nacional.

El prestigiado tratadista Jorge Carpizo, en su libro *El presidencialismo mexicano*,³² sostuvo varias causas mediante las cuales el sistema presidencialista nacional se degeneraba, de tal manera que uno de los ideales fundamentales de la división de poderes, como lo es soslayar la centralización del poder, se veía amenazada. A continuación, se mencionan algunas de estas causas:

- Es el jefe del partido permanente, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que, si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente, así, frustrarían su carrera política.
- La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- La marcada influencia de la economía a través de los mecanismos del banco central, de los gobiernos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación.

³¹ Véase López Sosa, Eduardo, *La Administración Pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 2008, p. 329.

³² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 25-26.

- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como lo es la facultad de designar a su sucesor y a los gobernantes de las entidades federativas.
- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista algún freno en el Senado.
- Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo, sin que mayormente se le cuestione.

El tema de un presidente nacional dotado de tan amplias facultades resulta muy controvertido y admite un sinnúmero de matices, sin embargo el analizar dicho tópico en estos momentos superaría los propósitos de este pequeño tratado.

Respecto a lo que nos incumbe, resulta poco sorprendente vislumbrar y notar las exacerbadas facultades constitucionales del gobernador constitucional de Puebla, pues los gobiernos locales son casi una emulación de lo que acaece a nivel federal.

Bajo la misma temática, y sin perder de vista lo relativo al régimen presidencialista, se analizarán las facultades y atribuciones discrecionales del Ejecutivo estatal. Esto en virtud de que, como bien es sabido, por mandato constitucional, en México contamos con un régimen presidencial. Éste no ha sido sujeto a cambios o reformas sustanciales, a lo largo del enorme elenco de reformas que ha sufrido nuestra Ley Primaria.

7. FACULTADES DISCRECIONALES

Dentro de las atribuciones principales del titular del Poder Ejecutivo estatal destacan, por un parte, la ejecución de las leyes emanadas del órgano legislativo y, por otra, dirigir la política interna de la entidad federativa. Todo ello, de acuerdo con el marco normativo que determina las pautas de actuación de este funcionario público.

Las facultades reservadas al titular del Poder Ejecutivo de Puebla se encuentran reguladas en el dispositivo constitucional 79, cuyo contenido es enunciativo. La operatividad de las facultades en comento está reglamentada por las leyes secundarias correspondientes. Las obligaciones del titular del Ejecutivo no sólo están consagradas en la ley fundamental de nuestra entidad federativa; el enorme cuerpo normativo-legal que impera en Puebla también determina obligaciones con respecto a la actuación del gobernador de nuestro estado.

A pesar de lo anterior, la doctrina, para un mejor entendimiento, se ha encargado de establecer una tipología respecto a las facultades del titular del Poder Ejecutivo, dentro de las cuales se distinguen: a) facultades jurisdiccio-

nales; *b*) facultades legislativas o de creación de normas; *c*) facultades meta-constitucionales o políticas, y *d*) las facultades discrecionales o administrativas.

Por lo que aquí corresponde, sólo se analizarán las facultades administrativas, ya que dentro de ellas, se instalan las denominadas discrecionales. Las facultades de índole administrativa son, por excelencia, las propias de la administración pública y, por resultante, de su titular. La propia Carta Magna nacional y la Constitución del Estado de Puebla consagran porciones normativas traducidas como competencias, facultades y atribuciones de índole administrativo para el titular del Ejecutivo estatal.³³

En lo concerniente al dinamismo del régimen presidencial, se debe destacar que todas las facultades con las que cuenta el Ejecutivo del Estado de Puebla, para que sean implementadas y susceptibles de ser materializadas, se tienen que incorporar a un esquema de proyección, planeación y trabajo. Tendrán visibilidad fáctica a través de los actos administrativos o por medio de los actos de gobierno. Asimismo, dichos actos son los creadores de las políticas públicas, cuya finalidad es direccionar los destinos integrales del Estado.

Respecto a las facultades administrativas del ejecutivo estatal, la autonomía para ejecutarlas es una característica indispensable del régimen presidencialista de nuestro sistema político. De ahí, que dicha autonomía sea amplia y sustanciosa. La discrecionalidad, según la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse como:

1. adj. Que se hace libre y prudencialmente.
2. adj. Dicho de una potestad gubernativa: que afecta a las funciones de su competencia que no están regladas.
3. adj. Dicho de un servicio de transporte: que no está sujeto a ningún compromiso de regularidad.

Por lo tanto, la discrecionalidad está vinculada estrechamente con el quehacer que se deja al arbitrio de una persona física, jurídico-colectiva, organismo o autoridad gubernamental que se encuentra facultada y tiene las atribuciones correlativas. Como resultado, se puede ultimar que cuando se habla de las facultades discrecionales del titular del Ejecutivo de Puebla, se está apuntando a aquellas facultades y atribuciones que se encuentran a su libre arbitrio, de manera autónoma, cuyo contenido está consagrado en una norma jurídica.

³³ En este orden de ideas, son las facultades de cualidad administrativa las siguientes: la ejecución de normas; tener el mando de los cuerpos de seguridad pública; promulgar normas que emanen del proceso legislativo ordinario; dirigir la política interior del Estado; facilitar las condiciones necesarias para la impartición de justicia; conceder indultos; convocar a sesiones extraordinarias al Congreso local; nombrar y remover libremente a los titulares de la administración pública centralizada y paraestatal; tiene la responsabilidad de direccionar la política interna estatal y, por consiguiente, de elaborar el diseño de las políticas públicas, así como vigilar su aplicación e implementación.

La facultad discrecional por excelencia del Ejecutivo estatal es el nombramiento y libre remoción de los titulares de la administración pública centralizada y paraestatal. A nivel estatal, dicha facultad discrecional del titular del Ejecutivo en Puebla se alberga en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su numeral 79, fracción XXI y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su dispositivo legal 13.

Lo anterior, representa el mando y la *supra* potestad que tiene el titular del Ejecutivo estatal sobre los miembros que van a ocupar los cargos que configuren el gabinete de dicho funcionario. De igual manera, lo anterior confirma el régimen presidencialista bajo el cual operan las instituciones gubernamentales en México.

8. REGULACIÓN DE LAS FACULTADES DISCRECIONALES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO EN EL ESTADO DE PUEBLA

El eje de este estudio es presentar una propuesta tendiente a regular las facultades discrecionales del gobernador del estado de Puebla, con respecto a la autonomía que detenta para nombrar a sus secretarios de estado. Por ello, en las siguientes líneas, se justificará y se expondrán las razones que dan cabida a la propuesta que se desarrollará.

La regulación a que se refiere el epígrafe anterior, en el fondo, busca que la ya aludida facultad discrecional de nombramiento del gabinete no sea tan ampliamente discrecional, sino que se encuentre con parámetros de control. Esto con la finalidad de que quienes sean nombrados como titulares de las diferentes secretarías de Estado pertenecientes al Poder Ejecutivo estatal tengan perfiles idóneos³⁴ para la optimización del ejercicio de sus funciones públicas, la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos.

Dentro de la lógica de que el titular del Ejecutivo del estado puede nombrar libremente a los titulares de la administración pública centralizada, hay varias implicaciones relevantes cuando de ocupar los cargos de mérito se trata. Entre ellos, destacan los de apoyo político,³⁵ compadrazgos³⁶ y el nepotismo.³⁷

³⁴ *Idoneidad de perfiles* será una construcción teórica que se abordará en subsecuentes líneas.

³⁵ Es decir, los cargos públicos antes mencionados se vuelven susceptibles de ser moneda de cambio al apoyo político que se le brindó al candidato para ocupar la gubernatura.

³⁶ El diccionario de la Merriam-Webster define a los compadrazgos como: “*the reciprocal relationship or the social institution of such relationship existing between a godparent or godparents and the godchild and its parents in the Spanish-speaking world (as in South America)*” (La relación recíproca o la institución social de tal relación existente entre un padrino o padrinos y el ahijado y sus padres en el mundo de habla hispana). Esto es, la multitudada facultad permite que el titular del ejecutivo, elija para su gabinete —sin restricción alguna— a personas cercanas, cuyo vínculo regularmente se erige bajo el manto de la amistad.

³⁷ El vocablo nepotismo deviene del latín *nepos*, -ōtis, “sobrino”, “descendiente”, e -ismo. La Real Academia de la Lengua Española lo conceptualiza como “Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”.

En otras palabras, tan amplia facultad condesciende a que el gobernador en turno pueda colocar en la titularidad de las dependencias de la administración pública centralizada a sus allegados. Esta forma de operar se encuentra bien regularizada, la propia Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado de Puebla emiten a las distintas dependencias de la administración pública estatal y municipal, pliegos de observaciones dentro de los cuales se tenga que solventar los problemas de nepotismo y temas sobre cuentas públicas. Sin embargo, en muchas ocasiones, dichas situaciones se soslayan por la habilidad de los servidores públicos que protagonizan el hecho o, en su defecto, por algún vínculo existente entre el auditor y los aludidos funcionarios.

9. IDONEIDAD DE PERFILES DE LOS TITULARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN EL ESTADO DE PUEBLA

Para realizar una precisa construcción teórica sobre la idoneidad de perfiles respecto a los cargos públicos, es menester auxiliarse del método deductivo. Mediante éste, y a través de la definición de idoneidad, podremos especificar la mencionada locución y lo que concierne a los titulares de la administración pública centralizada. La Real Academia de la lengua Española establece que idóneo es “Adecuado y apropiado para algo”.

El adjetivo de idoneidad, *idóneo*, refiere a algo adecuado, conveniente y apropiado para algo en específico. Por lo tanto, idoneidad alude al conjunto de condiciones y elementos precisos para cumplir una determinada función. En concordancia, se puede realizar una construcción teórica sobre lo que se busca estudiar en este trabajo, es decir, la idoneidad de perfiles de los funcionarios públicos que fungen como secretarios de estado.

Se debe entender como idoneidad de perfil a las condiciones o características que debe reunir una persona para el óptimo ejercicio de sus funciones, de acuerdo a los principios de eficiencia, eficacia y excelencia. Es bajo este contexto que la no idoneidad refiere al déficit de condiciones, físicas o intelectuales, para el desempeño óptimo de las funciones como servidor público. Es entonces que el ejecutivo estatal debe conferir la titularidad de las diferentes secretarías de estado a perfiles que cumplan con los requisitos, físicos e intelectuales, suficientes para satisfacer el interés general de la sociedad. Asimismo, para que la prestación de los servicios públicos esté a la altura de las demandas ciudadanas.

La referida satisfacción se da por medio de una actividad administrativa, la cual consiste en actos formales o materiales que deben llevar a cabo los diferentes titulares de la administración pública centralizada, en uso de sus atribuciones conferidas por un orden jurídico preestablecido.

Para garantizar el buen vivir de todos los gobernados, lograr el correcto desarrollo de los mismos, y que el Estado cumpla con todos los mandatos a los que está obligado, dentro de su esfera de competencias, el requisito primigenio es que las esferas de gobierno, dentro de su personal, cuenten con perfiles idóneos para el correcto ejercicio del quehacer público.

Para determinar qué perfil es idóneo para ocupar una secretaría de estado, se debe atender a las siguientes características: *a)* instrucción académica afin a la secretaría que va a encabezar; *b)* experiencia profesional, comprobable, en el rubro donde se va a desempeñar, y *c)* sólidas bases deontológicas, igualmente comprobables, en el ramo de la administración pública.

Las características arriba señaladas constituyen un elenco de elementos objetivos que buscan implementar, de lo teórico a la factico, la idoneidad de perfiles en los asuntos de la administración pública centralizada.

10. CONFIGURACIÓN DEL GABINETE: UNA NUEVA VISIÓN

Como ya se ha expuesto, el punto central de este trabajo gira en torno a una reformulación sobre la constitución del gabinete³⁸ del gobernador del estado de Puebla. Esto es, que sin alterar el régimen presidencialista, ni perturbar las facultades discrecionales sobre el nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada de Puebla,³⁹ se regule y acote la autonomía en la selección de los servidores públicos que se comentan. Lo anterior, teniendo como eje rector la idoneidad de perfiles, a través de elementos objetivos que así lo determinen.

Para la elaboración de este capítulo, se hará un brevísimo estudio comparado —a nivel meramente normativo— con otros países, en específico, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Estados Unidos, con respecto al mecanismo que utilizan —en su lógica presidencialista— para la designación de la titularidad de las secretarías de estado, también denominados ministerios. Lo anterior, en atención a que, no obstante su régimen presidencialista, la

³⁸ Como lo expresa el maestro Valadez, para efectos de este trabajo, con la expresión gabinete en lo sucesivo se alude al órgano del poder en el que normalmente recaen las funciones de gobierno y que en los diferentes sistemas constitucionales adopta también distintos nombres: consejo de ministros (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela), consejo de gobierno (Colombia), consejo de gabinete (Panamá), gabinete de ministros (Argentina). El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Valadez, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2005, pp. 33-34.

³⁹ Los titulares de la administración pública centralizada son, jurídicamente, denominados como secretarios de Estado. Dicha denominación, que significa “depositario de secretos”, fue utilizada en una acepción política por los reyes españoles al final de la Edad Media, para identificar a las personas con quienes despachaban consultas y memoriales y otros negocios del reino. En los diversos constitucionalismos latinoamericanos, sólo en México, Honduras y República Dominicana, existe el término *secretarios de Estado*; en los demás países el calificativo para referir a estos servidores públicos es el de ministros.

manera en que el titular del Ejecutivo designa a su gabinete difiere de la forma hegemónica en que acontece en el continente Americano y, por ende, en México.

10.1 Mecanismos de designación en Latinoamérica.

Estudio comparado con Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Estados Unidos

Los mecanismos de designación del gabinete en el continente americano son muy similares. No obstante, existen peculiaridades que ofrecen una visión diferente de esta facultad discrecional del titular del Ejecutivo.

En lo correspondiente a Ecuador, existe un novedoso mecanismo institucionalizado —para el constitucionalismo latinoamericano— en torno a la designación de servidores públicos. Esto es, a través de la meritocracia por conducto del extinto Instituto Nacional de la Meritocracia, ahora denominada Subsecretaría de la Meritocracia. Esta subsecretaría pertenece al Ministerio de Trabajo.

Si bien, la subsecretaría que referimos cuenta con unas sólidas bases estructurales para que los puestos gubernamentales sean ocupados por los más aptos, según exámenes de oposición, no menos cierto es que dicho mecanismo de selección de recurso humano no es aplicable para los ministros de Gobierno.

Para muchos ecuatorianos, la meritocracia es un concepto que no llega a las altas esferas de la administración pública. El artículo 228⁴⁰ de la Constitución Política de la República de Ecuador contiene la disposición expresa de que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, a excepción de los cargos de elección popular y de libre designación; como lo son, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 147, numeral 9 constitucional,⁴¹ los ministros de gobierno.

Los ministerios de Estado se configuran a través de la libre designación que hace el presidente de la república, de ahí que los procesos de selección de recurso humano, dirigido por la meritocracia, no tengan incidencia en el gabinete presidencial ecuatoriano.

Por lo que respecta a Nicaragua, el sistema de nombramientos de los ministros de Estado se erige bajo la misma lógica del régimen presidencial. Lo

⁴⁰ Artículo 228. El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora

⁴¹ Artículo 147. Son atribuciones y deberes de la presidenta o presidente de la república, además de los que determine la ley: “Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda”.

anterior en observancia al artículo 150, numeral 6 y artículo 138, numeral 30 de su Constitución.⁴² Empero, les asiste una particularidad: el nombramiento que hace el presidente tiene que ser ratificado por la Asamblea Nacional. Esto es, que existen funciones congresuales para que el nombramiento de los miembros del gabinete se perfeccionen. Con ello, se democratiza este proceso de selección discrecional, ya que los miembros del Poder Legislativo, en su carácter de representantes de la voluntad popular, revisan y controlan —de alguna manera— los nombramientos que hace el presidente de sus ministros de gobierno.

Es en este estándar que resulta interesante analizar cómo el poder presidencial se encuentra sujeto a la decisión congresual, cuya finalidad es la racionalización en el ejercicio del poder. Asimismo, es menester señalar que la Asamblea Nacional, además de ratificar los nombramientos de los ministros de Gobierno, tiene facultades para remover a dichos funcionarios, siempre y cuando justifiquen la incapacidad de éstos para el óptimo desempeño de sus funciones gubernamentales. De esa manera lo establece el artículo 138, numeral 4 constitucional.⁴³

En este tenor, se puede observar cómo el Poder Legislativo detenta facultades interesantes, con la finalidad de racionalizar el poder presidencial y ejercer un verdadero contrapeso frente al Poder Ejecutivo. Aquí se puede verificar la existencia de controles políticos en el ejercicio del poder público, en aras de eficientar la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos.

⁴² Artículo 150. Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: [...] Nombrar y remover a los Ministros y Vice-Ministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Presidentes, Directores de entes autónomos y gubernamentales, Jefes de Misiones Diplomáticas, debiendo poner en conocimiento de la Asamblea Nacional, dentro del término de tres días, el nombramiento para su ratificación, el cual se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique.

Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional [...] Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de Diputados, el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta hábiles, debiendo someterse el nuevo nombramiento al procedimiento de ratificación ya establecido.

⁴³ Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional [...] Solicitar informes, a los Ministros y Vice-ministros de Estado, Procurador y Sub Procurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales, quienes tendrá la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución. Si considera que ha lugar a formación de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad, en los casos en que el funcionario aludido gozare de ella. Si la Asamblea Nacional, considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.

No obstante, también vale la pena apuntar que dicha facultad no ha sido accionada. Por tal razón, se puede decir que se encuentra en proceso de consolidación el control político a que se hace referencia. De igual manera, citamos a la letra la respuesta obtenida por la Unidad de Transparencia de la Asamblea Nacional de Nicaragua:

Me es grato responder a su solicitud de información en relación a la existencia de antecedentes sobre “destitución por parte de la Asamblea Nacional de Nicaragua de algún Funcionario Público en ejercicios de sus funciones”. Al respecto tengo a bien indicarle que, en los últimos 15 años de labor legislativa, este Poder del Estado no tiene ningún registro de esta atribución constitucional, por lo tanto aún no se ha aplicado esa figura legal a esta fecha.

Respecto al presidencialismo peruano, su método diside con el mecanismo hegemónico. No obstante, el presidencialismo extremadamente fuerte no se ve mermado, pues el titular del Ejecutivo, si bien no elige directamente a los ministros de gobierno, tiene injerencia política en la referida encomienda.

En el sistema jurídico peruano, existe la figura del presidente de consejo, que representa una estampa homóloga del jefe de gabinete, mismo que es nombrado directamente por el presidente de la república. El artículo 122 de la Constitución Peruana⁴⁴ dispone que el presidente de la república, en acuerdo con el presidente del Consejo de Ministros, nombrarán y removerán a los ministros de gobierno.

En este contexto, se puede verificar que si bien el presidente de la república no nombra directa y autónomamente a los ministros de gobierno, no lo tiene que hacer en concordancia con el presidente del Consejo. Ello no garantiza que se racionalice el poder presidencial, ya que políticamente tiene injerencia directa en el nombramiento de éstos, en razón de ser él quien nombra a la figura que servirá de contrapeso en el nombramiento de los miembros del gabinete.

Esta forma de selección parece más una herramienta útil, para liberar cargas de trabajo del titular del Ejecutivo, que un verdadero sistema que permita la racionalización del ejercicio del poder público. Al margen, se considera interesante este mecanismo de selección para la integración del gabinete, en virtud de que sirve como ejemplo ilustrativo para observar cómo hay otras maneras de hacer las cosas, a lo largo del continente americano.

⁴⁴ Artículo 122. El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

Al igual que en el sistema jurídico del Estado de Nicaragua, en Uruguay, para la designación de los ministros de gobierno, se necesita la incidencia del poder constituido, denominado parlamento. De esta manera lo consagra el artículo 174, tercer y cuarto párrafo, de su Constitución Política.⁴⁵ Atrae cómo el Poder Legislativo detenta facultades para la designación del gabinete presidencial, tal y como ocurre en Nicaragua.

Este tipo de coordinación política, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, permite que el diálogo y la dialéctica política propicien un funcionamiento racional del Estado operante (gobierno). Así como en Nicaragua, el sistema jurídico uruguayo soporta parte importante de las propuestas que, con posteridad, se someterán al escrutinio del lector.

Respecto a Estados Unidos de América, un hecho relevante de su constitucionalismo fue el famoso caso *Marbury vs. Madison*, asunto en el cual se dio paso a un nuevo paradigma operativo del constitucionalismo. Mucho se cuestionó la incorporación de las revisiones judiciales a los actos legislativos, ya que se consideró una forma antidemocrática de operar. ¿Cómo era posible que un órgano que no fue elegido a través de sufragio, estuviera censurando decisiones de un órgano puramente democrático?

Este escenario permitió que varias conductas gubernamentales fueran ejecutadas al margen de la Constitución (ejecuciones metaconstitucionales), mismas que tuvieron su mayor manifestación cuando el Congreso norteamericano intentó remover al gabinete del presidente Abraham Lincoln.

La forma en que se lleva a cabo el nombramiento y remoción de los miembros del gabinete en el constitucionalismo norteamericano ha sido cambiante. Asimismo, ha provocado un importante elenco de tensiones entre los órganos de gobierno y legislativos. Así lo expresa el doctor Valadés:

Las facultades de nombramiento y remoción del presidente se han venido regulando por el Congreso mediante disposiciones restrictivas al presidente. A tal punto se ha llegado en esta materia, que una

⁴⁵ Artículo 174. La ley, por mayoría absoluta de componentes de cada Cámara y a iniciativa del Poder Ejecutivo, determinará el número de Ministerios, su denominación propia y sus atribuciones y competencias en razón de materia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 181.

El Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, podrá redistribuir dichas atribuciones y competencias.

El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.

El Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la República por la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.

Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII.

discrepancia acerca de las atribuciones presidenciales para remover a los miembros del gabinete sin consentimiento del Congreso dio lugar a un juicio político en contra del presidente Andrew Johnson, quien en 1868 se salvó de la destitución por un solo voto de diferencia.⁴⁶

En la actualidad, la manera de designación de los secretarios de Estado en los Estados Unidos de Norteamérica es una facultad discrecional de su presidente, sin embargo, está sujeto a una particularidad: a revisión del Senado. Eric Tardif Chalifour lo expresa así:

Al presidente de los Estados Unidos de Norteamérica le corresponde la formalización de tratados, siempre que lo autoricen los dos tercios de los senadores presentes, así como el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y demás jueces federales y altos funcionarios de la administración pública, con la autorización de la mayoría del Senado.⁴⁷

En este contexto, se observa que, si bien el Ejecutivo federal puede elegir libremente a los miembros del gabinete, no menos cierto es que se encuentra a revisión de los senadores. Todo ello implica una diferencia a lo que acontece hegemonícamente en el constitucionalismo latinoamericano.

10.2 Reforma institucional, a modo de propuesta

En la historia de la humanidad, así como en el decurso de sus formas de organización sociopolítica, no ha existido figura o institución que prevalezca pétreamente y que no requiera cambios o mecanismos diferentes para llevar a cabo los ideales que se plantean.⁴⁸

En el continente americano, los cambios institucionales han sido encauzados a robustecer la democracia, para superar el autoritarismo y la concentración del poder. De acuerdo con Valadés, el decurso histórico de los Estados americanos ha mostrado esa preocupación por reformar institucionalmente su operatividad gubernamental, a efecto de consolidar una democracia. Con ello, se sortea la centralización del poder o la toma de decisiones por parte de una minoría.

⁴⁶ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁷ Tarlif Chalifour, Eric, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Limusa, 2011, p. 166.

⁴⁸ La humanidad ha pasado por diversas maneras de organización; el Estado territorial, el Estado feudal, el Estado absoluto, para finalmente darle paso al Estado (constitucional) de derecho. El Estado (constitucional) de derecho, como la última forma de organización social-política que conoce la especie humana, no ha sido la excepción. Ha sufrido un sinnúmero de reformulaciones estructurales y organizacionales, a tal punto que la forma en que actualmente opera es sumamente diferente a como comenzó a operar en el momento de su creación e implementación.

En América Latina los cambios democráticos se han registrado principalmente en tres direcciones, reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos.⁴⁹

Un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una democracia institucional conforme a la cual se procura renovar al sistema presidencial. Esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que se ha caracterizado tradicionalmente al sistema presidencial.⁵⁰

No se puede soslayar que nuestro sistema presidencialista también necesita ir adecuando su operatividad en función de las necesidades del tejido social y del mismo dinamismo civil. Aunado a ello, se debe apuntar a atenuar la concentración de facultades de quien encabeza el Poder Ejecutivo, para dar paso a perfiles idóneos que encabecen las dependencias de la administración pública centralizada en Puebla.

Es indudable que, para poder materializar lo que en líneas pasadas se expresó, los mecanismos son sumamente amplios, empero, en este trabajo, sólo se busca llevarlo a cabo mediante una nueva visión de configuración del gabinete. En nuestro sistema jurídico, las reformas institucionales que se han llevado a cabo pertenecen casi exclusivamente al orden judicial. Se olvidan de la administración pública y el gremio parlamentario, situación que indica el probable retraso que presenta el Poder Ejecutivo respecto a su renovación. En este trabajo, se plantea una propuesta de cambio institucional del Poder Ejecutivo de Puebla.

Ahora bien, si se parte desde la premisa de que “En los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente el poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad”,⁵¹ se puede ultimar que nuestro Estado mexicano, por ser un Estado constitucional, tiene como una de sus principales funciones racionalizar, controlar y administrar eficientemente el poder de los poderes constituidos. Esto para que se pueda garantizar el efectivo goce de los derechos humanos, así como respaldar a una ciudadanía que coexista en armonía.

⁴⁹ Valadez, Diego, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 28.

⁵¹ *Ibidem*, p. 2.

En esa tesitura, la propuesta que en subsecuentes líneas se establecerá será proclive a racionalizar, controlar y administrar el poder de una manera más eficiente. Por esto, se considera que el contexto social actual ya no permite tener servidores públicos que por su prestigio o clientelismo se encuentren detentando potestad de mando al seno de las instituciones gubernamentales.

Con base en el contexto que se ha descrito, la propuesta se erige en dos ejes rectores:

- El titular del Ejecutivo estatal, es decir, el gobernador constitucional de la entidad federativa de Puebla tendrá que elegir a sus secretarios de Estado, a través de elementos objetivos —como lo son la instrucción profesional y académica afín a la secretaría que pretende encabezar, así como contar con experiencia probada en el ramo, esto es, la elección tendrá que ser bajo el eje rector de la idoneidad de perfiles—. Lo anterior debe estar reglamentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Por otro lado, el órgano que servirá como control, supervisor, fiscalizador e investigador de que se cumplan los cánones antes expuestos, será el Congreso del Estado, por medio de la comisión correspondiente que se le designe la tarea aludida. Con esto se fortalece el régimen representativo y se democratiza la selección de los titulares de la administración pública centralizada.

Lo que arriba consta, en carácter de propuesta, es un mecanismo útil para racionalizar el poder desde dos ópticas. La primera de ellas es que, mediante la aprobación que haga el Congreso estatal en los nombramientos de los titulares de la administración pública centralizada, se soslaye la centralización del poder del titular del Ejecutivo estatal, “configurando formas más efectivas de control con relación a los actos de gobierno”.

Lo anterior atiende a las disposiciones reglamentarias —propiamente, a la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Puebla— que el propio Congreso haya dispuesto para regular las facultades discrecionales del gobernador, en aras de que los secretarios de Estado sean técnicos en el rubro que van a encabezar. No existen reglas que garanticen una adecuación entre la constitución del gabinete y las necesidades del tejido social.

Esto propiciará un ambiente de cooperatividad política entre los miembros del mismo Congreso —aún con sus diferencias partidistas—; además de condescender a la comunicación política armónica entre el poder parlamentario y el Ejecutivo estatal. Por otro lado, la racionalización en el ejercicio del poder público se llevará a cabo a través de la profesionalización de la administración pública por conducto de sus secretarios de Estado. Es

decir, que la pericia será el eje superior de la racionalización del ejercicio del poder presidencial-gubernamental. De este modo, se busca romper con todo tipo de clientelismo⁵² y farandulismo.⁵³

Si bien, las dimensiones descritas no tienden a separar o dividir el poder, sí son proclives a atenuar la concentración del poder del gobernador de nuestra entidad federativa, en aras de optimizar la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos. Además, permitirán que nuestra entidad federativa pueda comenzar a consolidarse como un presidencialismo democrático.

La racionalización del poder de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder. Por ende, en el Estado de Puebla, se puede comenzar dicha desconcentración a través del control político —mediante los actos de control, supervisión, fiscalización e investigación sobre los perfiles que elija el gobernador para su gabinete— y jurídico —por medio de la o las porciones normativas que se modifiquen a efecto de señalar los elementos objetivos que deba observar el gobernador para la elección de sus secretarios de Estado.

Es importante mencionar que la propuesta plantea cambios en la lógica del presidencialismo mexicano, sin alterar ni perturbar la propia naturaleza del sistema. Por ello, es necesario ajustar las reformas propuestas, de manera poco invasiva, pero que al mismo tiempo sea significativa. Aun cuando prevalezca la discrecionalidad del gobernador para nombrar y remover a sus secretarios de Estado, la lógica en la que lo haga debe verse modificada con el efecto de que la operatividad gubernamental sea más técnica y pericial.

Habrán quienes demeriten la propuesta exponiendo que los secretarios de Estado no precisamente necesitan ser técnicos para llevar a buen cauce su encomienda, pues cuentan con un sinnúmero de subordinados que pueden asesorarlos en el correcto ejercicio de sus funciones. Empero, en un Estado constitucional de derecho, es imprescindible que los cargos en la titularidad de la administración pública centralizada no se vean meramente como una formalidad administrativa, sino que como una función sustantiva y de contenido. Se traduce imperdonable que quien ignora la norma, sea precisamente quien está obligado a aplicarla.

Asimismo, quienes tengan una visión ortodoxa del presidencialismo considerarán que las facultades presidenciales no pueden verse afectadas. No obstante, esa óptica debe ser superada en aras de mejorar la administración pública estatal, de profesionalizarla y, con ello, otorgar a los consumidores de los servicios públicos una gestión de calidad. Aquellos que lo vean desde esa perspectiva, argumentando que se debilita el poder del gobernador, no

⁵² El problema que el clientelismo arrastra es que hay personas que resultan sumamente aptas para la captación de sufragios; sin embargo, son ineptas para desempeñar funciones gubernamentales.

⁵³ La naturaleza mediática de la política ha propiciado el acceso al poder de personas más adiestradas en cuestiones de comunicación que en tareas de gobierno. *Ibidem*, p. 58.

hacen otra cosa que tener una idea autoritaria del ejercicio del poder. Así lo indica el constitucionalista Valadés:

Debe establecerse lo que se quiere decir cuando se alude a la fortaleza o la debilidad de los presidentes. Si por la primera se entiende la capacidad de actuar conforme a los dictados de su voluntad, y por la segunda a la pérdida de esa posibilidad, es evidente que se está pasando en un sistema autoritario, ajeno al Estado constitucional. Por el contrario, si se considera que un sistema se debilita en tanto que se estrechan las opciones para alcanzar acuerdos, que se ve afectada la legitimidad de las instituciones, que disminuyen las posibilidades de alcanzar resultados en los términos esperados por la colectividad, que no se cuenta con instrumentos para inducir conductos cooperativas, que los niveles de las contiendas políticas ascienden más allá de los que resulta razonable conforme al ejercicio de las libertades públicas, entonces sí se está pensando en un Estado constitucional.⁵⁴

Sin lugar a dudas, la creación del constitucionalismo tiende a que una pluralidad de agentes gubernamentales participen en la toma de decisiones de lo público. Por consiguiente, se busca regular las facultades discrecionales del titular del Ejecutivo estatal, respecto al nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada, en labor conjunta con el Poder Legislativo. Esto, teniendo como horizonte común la idoneidad de perfiles, para que se constituya como un mecanismo afín al constitucionalismo y a sus ideales epistemológicos.

11. CONCLUSIONES

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en las constituciones latinoamericanas. Empero, las propuestas que en epígrafes anteriores obran como reforma institucional son factores que pueden otorgar grandes bondades en el ejercicio y racionalización del poder presidencial y gubernamental. Claro, el diseño de esta reforma institucional tiene que ser funcional, ateniendo a la realidad y contexto político de nuestra entidad federativa.

Se tiene que romper con esa noción patrimonialista del poder, si lo que se busca es eficientar la prestación de los servicios públicos y la gestión administrativa. Así, se podrá soslayar, poco a poco, la centralización del poder presidencial.

De acuerdo con la taxonomía que presenta Diego Valadés, el gabinete tiene que estar compuesto por los técnicos, es decir, aquellos que resultan

⁵⁴ *Ibidem*, p. 109.

políticamente neutros, y que permiten brindar respuestas eficaces, eficientes y satisfactorias en la prestación de servicios públicos, en el manejo de las finanzas públicas, así como en una interacción razonable entre gobernantes y gobernados.⁵⁵ De esta manera, se asegura el derecho a servicios públicos de calidad y buen ejercicio del gobierno.

Se busca que los auxiliares del gobernador de Puebla, para el desempeño de las tareas administrativas —como organizar la actividad de la administración y función pública; supervisar la ejecución de las normas emanadas por el Congreso; atender trámites y procedimientos; prestar diversos servicios públicos; evaluar el desempeño de los distintos servidores públicos que se constituyen como subordinados, entre otras— correspondan a la mejor selección.

En el fondo, la propuesta es ofrecer alternativas para que el gobierno sea dirigido por cuadros calificados y experimentados. “Un sistema constitucional debe ofrecer todas las opciones posibles para consolidar la democracia y garantizar la gobernabilidad”.⁵⁶

Racionalizar el poder de esta manera no quiere decir que se le restrinjan facultades al titular del Ejecutivo estatal o se provoque un debilitamiento político, ni que se busque llevar a cabo un semipresidencialismo. Pero, se tiene que ir adecuando y avanzando hacia nuevas formas de organización y funcionamiento del sistema presidencial. Esto implica que se adopten herramientas de fuente congresual para fortalecer el régimen de representación popular, mitigando la centralización del poder en la lógica presidencialista.

Bien nos los refiere Valadés: “Un diseño adecuado de los controles políticos obedece al propósito de evitar los excesos en el ejercicio del poder, no al de impedir que los órganos del poder actúen”.⁵⁷ Cuando el sistema político permite establecer reglas precisas para la configuración del gabinete, se reduce el campo de actuación de las facultades discrecionales del titular del Ejecutivo. Esto resulta benéfico para un Estado constitucional de derecho.

Es menester puntualizar que dicha propuesta, de ninguna manera, pretende desnaturalizar el régimen presidencial, ni añadir lastras a las funciones del presidencialismo. Sólo atiende a equilibrar el funcionamiento de dicho régimen, con la finalidad de mejorar el ejercicio del poder dentro de la esfera de la administración pública centralizada del estado de Puebla.

Finalmente, separar del imaginario político y social la idea tan arraigada del presidencialismo clásico no será labor menor, pues es un cambio estructural e institucional de gran calado. No obstante, lo que se busca es volver paradigmática la reforma institucional que se propone, con la intención de

⁵⁵ *Ibidem*, p. 38.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 59.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 90.

que sea la génesis de una serie de reformas que impacten la esfera federal. Bajo ningún contexto se pretende establecer a la propuesta en comento como una panacea que resuelva todas las debilidades políticas e institucionales de la administración pública estatal. Sin embargo, hará posible enfrente la incapacidad y rapacidad de muchos funcionarios públicos.

No veamos la reforma institucional que se establece como propuesta, como un mecanismo para debilitar⁵⁸ el poder del titular del Ejecutivo estatal, sino como una herramienta para racionalizar el ejercicio del poder en las esferas más altas de la administración pública centralizada en nuestra entidad federativa. “Un presidente⁵⁹ que actúe o pueda actuar autocráticamente es muy fuerte en un sistema autoritario pero resulta muy vulnerable en un sistema plural; por el contrario, un presidente, receptivo, sensible y controlable es muy fuerte en un sistema abierto y muy débil en uno cerrado”.⁶⁰

12. BIBLIOGRAFÍA

- Alfonzo Jiménez, Armando, “¿Un gobierno de gabinete en México?”, en Armando Alfonso Jiménez, Cuauhtémoc Dienheim Barriguete y Miguel Eraña Sánchez, *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, 2007.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988.
- Díaz Aldret, Ana, *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, 2014.
- Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Cámara de Diputados*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf
- López Sosa, Eduardo, *La Administración Pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 2008.
- Lynn, Naomi, *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Pasquino, Giafranco, “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997.
- Rodríguez, Arana-Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa, 2005.
- Ruíz, Eduardo, “Las secretarías de Estado”, en Roberto Riveso (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003.
- Tarlif Chalifour, Eric, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Limusa, 2011.
- Uvalle Beltrones, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.
- Valadez, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2005.

⁵⁸ Ya se refirió con anterioridad a la concepción con la que no se debe confundir el debilitamiento político del titular del ejecutivo.

⁵⁹ Para efectos de este trabajo, se debe entender al gobernador de nuestra entidad federativa como una figura homóloga a la que Diego Valadez presenta como presidente.

⁶⁰ Valadez, Diego, *op. cit.*, p. 110.

Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2011.

Veytia, M. R., “Naturaleza, límites y organización general de la administración”, en Roberto Rives (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003.