



Génesis y Evolución de la Administración Pública Centralizada

*Dr. Alejandro Carrillo Castro**

El Instituto Nacional de Administración Pública acaba de editar el *Manual de Organización de la Administración Pública Centralizada*, en su versión de 1999, y su Presidente, el Lic. José Natividad González Parás tuvo la gentileza de encargarme la revisión y puesta al día de la gráfica que analiza la Génesis y Evolución de las Dependencias de la Administración Pública Federal. Quiero agradecer por ello la oportunidad que nuevamente me da nuestro Instituto para tratar un tema que me ha apasionado desde hace más de veinticinco años, como mero cronista.

¿Evoluciona la administración pública?

Cabría primero preguntarse si es válido hablar de una evolución de la administración pública en México en términos similares a los que empleara Darwin para referirse a la evolución de las distintas especies en el mundo de la naturaleza, o como lo han planteado historiadores de la talla de Spengler y de Arnold Toynbee en torno de la

* Comisionado del Instituto Nacional de Migración y Vicepresidente del Consejo Directivo del INAP

evolución de las diversas civilizaciones, o como lo han intentado, más recientemente Erich Neumann, Jean Gebser y Ken Wilber con referencia al origen y evolución de los paradigmas culturales de la humanidad.

Es un hecho irrecusable, que en 1821 existían en México sólo cuatro dependencias para auxiliar al Titular del Ejecutivo, y que hoy su número se ha elevado a diecinueve. Pero la evolución de las dependencias de la administración pública no ha sido solo cuantitativa sino también cualitativa, pues su diferente estructura y funciones ha obedecido también a una evolución del concepto de gobierno y del Estado mismo a lo largo de estos 178 años de vida independiente.

En el análisis de dicha evolución cabría encontrar no ya “eslabones perdidos”, pues se cuenta con documentos muy precisos al respecto, pero sí se podría hablar de dependencias madre y dependencias hijas o “afiliadas” como clasificara Toynbee a 15 de las veintiún civilizaciones que analizó en su conocido “Estudio de la Historia”. Algunos estaríamos tentados también a designar a las distintas etapas de la evolución de la administración pública como “arcaica”, “mítica”, y “racional” a la manera en que lo hacen Gebser y Neumann en sus obras intituladas *Origen y Presente* y *El Origen y la Historia de la Conciencia*. También existen estudiosos que, al igual que lo hizo Spengler, vaticinan desde hace tiempo la decadencia y eventual desaparición de algunas de las actuales dependencias del Ejecutivo Federal.

La primera vez que esta gráfica se utilizó en un documento público fue en el *Manual de Organización del Gobierno Federal*, de 1969-1970, y su desarrollo culminaba con las diecinueve dependencias que existían entonces, de acuerdo a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

El contenido de aquella gráfica fue el resultado de una tarea de equipo iniciada desde 1965 y coordinada por el entonces Presidente de la Comisión de Administración Pública y Director Jurídico de la Presidencia de la República, Lic. José López Portillo. A quienes trabajábamos entonces como abogados en la que fuera originalmente la Oficina Jurídico Consultiva de la Secretaría de la Presidencia nos resultó una curiosa novedad que don José López Portillo ordenara abrir espacio entre los escritorios de dicha oficina para dar cabida a un restirador de arquitecto y a un dibujante que habría de encargarse de trazar el primer esbozo de lo que ahora es esta interesante y descriptiva gráfica de la evolución histórica de las dependencias centrales del Ejecutivo Federal:

Dos años después, nuestro Instituto la utilizó para ilustrar la investigación que en torno de este tema me encomendara el Presidente del INAP durante esa época, el Lic. Andrés Caso y que fue publicada en 1973. En las siguientes ediciones del *Manual de Organización del Gobierno Federal* que se hicieron durante las administraciones de los Presidentes Luis Echeverría y José López Portillo se volvió a incluir la misma gráfica, la cual a partir de 1977 incorporó la nueva estructura orgánica aprobada en 1976 así como los cambios que ésta registró hasta 1982, que fue la última ocasión en que se publicó el *Manual de Organización del Gobierno Federal*.

Diecisiete años tuvieron que pasar para que volviera a publicarse el *Manual de Organización de la Administración Pública Centralizada*, ahora bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública, por lo cual felicito muy cordialmente a su actual Presidente, así como al Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Lic. Arsenio Farell, dependencia que tiene a su cargo la aprobación de los manuales de organización de las dependencias y entidades paraestatales, tanto como la modernización de la administración pública federal.

El Estado, el gobierno y la administración pública

Para intentar el análisis que se me ha encomendado convendría recordar que, para los seres humanos, la invención del Estado ha sido yan útil o más que la invención de la rueda. En los últimos cinco mil años, les ha permitido organizarse social, económica y políticamente bajo sistemas institucionales que permanecen aunque desaparezcan o se produzcan cambios en las personas que los representan temporalmente. Por ello al Estado lo han definido algunos estudiosos como “aquello que permanece dentro de lo que cambia”.

El Estado, como concepto, como creación cultural de los seres humanos, permite a los grupos sociales vivir en armonía dentro de territorios delimitados jurídicamente y ensayando formas de gobierno que pueden ir cambiando en el tiempo, sin que el sistema estatal deje de existir como institución jurídica. A lo largo de la historia han existido pueblos, etnias o naciones-estado, ciudades-estado y pluri-etnias-estado, como es el caso de México. (Artículo 4º de la Constitución) así como confederaciones, federaciones y uniones de Esta-

dos. (Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

La reflexión teórica sobre la naturaleza y la función del Estado a lo largo de la historia ha tenido momentos de particular lucidez como ocurrió con los griegos de la época clásica, a quienes debemos el concepto originario de la ciudad-estado (Polis), así como el de Constitución Política o forma de organización jurídica de la Polis. El estudio comparativo de las constituciones políticas de su época lo realizó admirablemente Aristóteles, quien por ello llamó a los hombres “animales políticos”, no como calificativo peyorativo sino como timbre de distinción y orgullo. Sin embargo, no todos los pensadores políticos han compartido el optimismo griego en torno a la creación del Estado. Hobbes, por ejemplo, lo consideró un mal necesario y lo llegó a denominar “creación monstruosa” o “Leviatan”. Octavio Paz, por su parte, también lo calificó como “ogro”, si bien con posibilidades de un accionar “filantrópico”.

El Estado, como concepto, tiene como elementos constitutivos básicos una población que haya pactado y mantenga la voluntad jurídica de habitar un territorio definido, bajo una forma de gobierno convenida de manera colectiva. A su vez, toda forma de gobierno presupone igualmente la existencia de una instancia, órgano o Poder encargado de adoptar las decisiones políticas que constituyen “el deber ser” de la población asentada en el territorio estatal.

Esta instancia de decisión política puede estar encargada a una sola persona o grupo, o bien puede organizarse en forma colegiada, distribuyendo su ejercicio entre dos o más órganos con la idea de dividir el poder a fin de equilibrarlo. Toda forma de gobierno requiere igual-

mente una instancia instrumental, que le permita llevar a la práctica las decisiones políticas que adopte la instancia o poder decisorio respectivo. Esta instancia instrumental para la ejecución de las decisiones de gobierno es la que genéricamente se denomina administración pública.

Por lo general, cada vez que evoluciona o se modifica el concepto de Estado o cada ocasión que cambia el propósito y la forma del gobierno, evoluciona y se transforma también la forma y funcionamiento de la administración pública. Por ello puede hablarse de una génesis y una evolución de la administración pública. Esta evolución puede analizarse y evaluarse, como lo ha hecho el INAP varias veces en el caso de México. En esta ocasión, el Instituto lo intenta una vez más, con apoyo en la gráfica que publicó recientemente como parte de su estudio de la organización que actualmente presenta la administración pública del Estado mexicano.

La estructura y funciones básicas de la administración pública

Muchos estudiosos de la teoría del Estado sostienen que toda organización gubernamental o estructura de gobierno requiere cumplir, cuando menos las siguientes funciones básicas:

- a) Ejercer la forma de gobierno soberanamente adoptada al interior de su territorio. (Relaciones Interiores)

- b) Establecer relaciones con otros Estados del planeta para buscar la coexistencia pacífica y soberana del Estado propio frente a los demás. (Relaciones Exteriores)

- c) Contar con la capacidad de imponer las decisiones políticas soberanas, por la fuerza si llega a ser necesario, tanto al interior del territorio como frente a quienes las quisieran desconocer desde el exterior. (Defensa o Guerra); y finalmente,

- d) Allegarse los recursos financieros para cumplir adecuadamente las tres funciones anteriores. (Hacienda Pública)

Esta sería la estructura básica de toda administración pública -como lo podrían decir los estructuralistas siguiendo a Levi-Strauss- o éstas podrían ser las funciones básicas de todo gobierno, -de acuerdo al método funcionalista planteado por Malinowsky-. También en torno de esta estructura y funciones básicas podría decirse lo que hace muchos años respondió el Rabino Hillel cuando un estudioso de las religiones comparadas le pidió que, en unos cuantos minutos, parado sobre una sola pierna, le expusiera lo básico de la religión judía, ante lo cual el susodicho Rabino contestó que “la regla de oro” de todas las religiones era “no desees para otro lo que no desees para tí”, y que el “resto es comentario”.

Pero precisamente este comentario residual, los detalles de la evolución de su estructura básica a través del tiempo, es lo que constituye la parte más interesante y amena de la historia de toda administración pública. Y eso es lo que se nos ha encargado el día de hoy al intentar el análisis de la evolución de la administración pública

mexicana desde 1821 a nuestros días. ¿Qué ha pasado en estos 178 años de cambios y rectificaciones del aparato instrumental del gobierno mexicano en la búsqueda del cumplimiento más efectivo de sus sucesivos objetivos históricos?

Podría iniciarse este “comentario” sobre la evolución de la administración pública mexicana señalando que, si bien estas cuatro funciones básicas estuvieron presentes desde la primera estructura administrativa de gobierno del México independiente, su distribución entre las distintas dependencias del Ejecutivo respondió a las características que presentaba el país en esa época. Por ello, si bien fueron también cuatro las primeras “Secretarías de Estado y del Despacho” de los asuntos públicos -como entonces se las denominaba- dos de las funciones básicas, la de Relaciones Interiores y la de Relaciones Exteriores, se agruparon bajo una misma estructura o dependencia que llevó precisamente ese nombre, de Relaciones Exteriores e Interiores. Las otras dos funciones básicas, Defensa y Guerra y Recursos Financieros contaron cada una con una estructura administrativa específica, una denominada Secretaría de Guerra y Marina y la otra que, desde entonces, lleva el nombre de Secretaría de Hacienda. Y debido a que entonces existían, además del civil, diversos fueros como el militar y el religioso, además de que no se había separado todavía a la iglesia del Estado, la cuarta Secretaría creada en 1821 se denominó precisamente de Justicia y de Negocios Eclesiásticos.

El análisis de cómo fueron evolucionando estas cuatro dependencias básicas u originales desde 1821 hasta convertirse en las diecinueve que integran actualmente la administración pública federal, podría realizarse de muy variadas maneras. Una podría ser considerando a cada una de las dependencias básicas como si fue-

ran troncos, árboles o universos completos en sí mismos -lo que desde 1965 se ha denominado en México enfoque “microadministrativo”- y una segunda forma consistiría en utilizar una visión de conjunto, “macroadministrativa”, del bosque, por así decirlo, y analizar su evolución por épocas o capas arqueológicas, valga la expresión, como lo podría intentar un antropólogo administrativo o un mero cronista de la administración pública, que es el caso del que habla.

Análisis por Rama o Función Básica

Intentemos poner un ejemplo del primer método de análisis, rama por rama, árbol por árbol. Empecemos con la función a cargo de la Secretaría de Hacienda. Esta dependencia, encargada de cumplir una de las cuatro funciones básicas de toda administración pública, surgió en México -como ya se dijo- desde 1821, y así permaneció, sin cambios importantes, los primeros treinta y dos años de vida independiente, hasta que, en 1853, tuvo su primer desprendimiento de funciones como le ocurrió también al Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria. En ese año, durante la última de las administraciones de Antonio López de Santa Anna, Lucas Alamán lo convenció de crear una quinta dependencia, el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, con la idea de restablecer la actividad económica del país, devastado hasta entonces por las disputas internas entre los diversos grupos que habían luchado por nuestra Independencia, así como para promover la colonización del vasto territorio del nuevo Estado mexicano que, con sólo 10 millones de habitantes, tenía que preservar su soberanía en un espacio de poco más del doble de kilómetros cuadrados con los que cuenta hoy día.

Esta quinta dependencia, el primer desprendimiento, la primera hija o “afiliada” de la Secretaría de Hacienda -como la podría haber denominado el historiador Arnold Toynbee- merecería ser considerada también como una dependencia básica, o madre, pues de ella surgieron a su vez, toda una familia de dependencias orientadas al fomento del desarrollo económico nacional, entre las cuales actualmente se cuentan las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de la Reforma Agraria; del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo, entre otras.

Pero esa es otra historia, así que regresemos nuevamente al análisis de la Secretaría de Hacienda. Puede decirse que, a lo largo de los 178 años de su existencia, esta dependencia ha sufrido diversos desprendimientos de funciones, además de las de fomento a que nos hemos referido, la mayoría de los cuales fueron revertidos al paso del tiempo, debido a la gran influencia política y centralizadora que ha tenido y tiene esta secretaría en el ámbito institucional del país. Así ocurrió, por ejemplo, con los desprendimientos periódicos de las funciones de Contraloría y de elaboración del Presupuesto.

En tres ocasiones, a lo largo de su existencia, distintos gobernantes han buscado separar las funciones de Contraloría de la de Hacienda. El primero fue Venustiano Carranza, quien en 1917 promovió la creación del Departamento Administrativo de Contraloría, al que se encargó también de “estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y la eficiencia de los servicios elevando recomendaciones al Presidente de la República”.

En esa época, en el *Diario Oficial de la Federación* se solía editorializar en torno de las nuevas disposiciones jurídicas o medidas administrativas que en él se publicaban. Y por ello, el Ing. Alberto J. Pani, a la sazón de Secretario de Comercio e Industria, en un artículo publicado el 24 de enero de 1918 explicaba entusiasmado que, con la creación del nuevo Departamento Administrativo de la Contraloría, México entraba de lleno a la modernidad, pues era inconcebible que hasta entonces, el mismo Secretario de Hacienda que firmaba los cheques del gasto público con una mano, verificaba la justificación del mismo con la otra. Lo anterior no tendría mayor relevancia para el análisis que estamos realizando, salvo por lo paradójico que resulta que ese mismo funcionario, años después, fue quien propuso, ya como Secretario de Hacienda, regresar las funciones de Contraloría a dicha dependencia, ahora ya bajo su mando.

El segundo intento de separar estas funciones de la Secretaría de Hacienda ocurrió con la expedición de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promovida al inicio del gobierno del Presidente Miguel Alemán, en 1946. En ella se estableció una nueva secretaría creada a partir de las funciones que hasta entonces habían tenido a su cargo dos direcciones generales de la Secretaría de Hacienda -la de Bienes Nacionales y la de Inspección Administrativa-, nombre que se dio entonces a la nueva dependencia. Como había ocurrido con el Departamento de Contraloría, a esta nueva dependencia se le encomendó también “realizar estudios y sugerir al jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública”.

Dicen que “la tercera es la vencida” y esto ocurrió en 1982, al inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid, quien pro-

movió la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta dependencia recibió las funciones de control, fiscalización y modernización de diversas dependencias de la administración pública en su conjunto. Su actual designación como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la recibió ya en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Revisemos ahora los diversos intentos de desprendimiento de las funciones de elaboración del Presupuesto que ha registrado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los cuales hasta ahora se ha recuperado siempre. El primer intento de separar la función de elaboración del presupuesto de Egresos de las que corresponden a la Hacienda Pública fue en 1928, cuando el Presidente Calles promovió la creación del Departamento Administrativo del Presupuesto para auxiliarlo directamente en la planeación y control del gasto público. Aunque este Departamento Administrativo fue creado formalmente en una Ley, el entonces Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca se las ingenió para posponer, en la práctica, la separación real de las funciones presupuestales que permanecieron bajo el control de la Secretaría de Hacienda hasta que, dos años después se modificó la ley para regresarle formalmente a esta dependencia las funciones que sólo en el papel le fueron desprendidas.

Varias administraciones después, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines decidió poner bajo su dependencia directa la Comisión de Inversiones que la Secretaría de Hacienda había establecido en la administración del Presidente Miguel Alemán. Los alentadores resultados del funcionamiento de esta Comisión responsable de programar la inversión pública llevaron al Lic. Adolfo López Mateos, ya como Presidente electo, a encargar al Lic. Gabino Fraga, entonces Presi-

dente del Instituto de Administración Pública, la elaboración de un proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual dicha Comisión de Inversiones se convertiría en un Departamento Administrativo encargado de la Planeación y el Presupuesto, como lo había intentado el Presidente Calles en 1928.

Al momento de tomar posesión de la Presidencia, el Lic. López Mateos remitió a los colaboradores que integraban su gabinete el proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para su refrendo. En dicho proyecto la nueva dependencia aparecía ya no como un departamento administrativo, sino como Secretaría de Planeación y Presupuesto. Sin embargo, el entonces recién designado Secretario de Hacienda y Crédito Público, don Antonio Ortiz Mena, manifestó su desacuerdo en que la dependencia que iba a estar a su cargo perdiera las facultades para elaborar el presupuesto y logró convencer al Presidente López Mateos de reformar el proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, preservando en la de Hacienda la elaboración del presupuesto. Así la nueva dependencia no podía llamarse ya de Planeación y Presupuesto y, para sorpresa de muchos, terminó denominándose Secretaría de la Presidencia, a cargo de la planeación del gasto público y de la autorización de las inversiones públicas, como lo venía haciendo ya la anterior Comisión de Inversiones.

Durante los primeros seis años en que operó esta separación estructural se registraron serios problemas de coordinación entre la nueva Secretaría de la Presidencia, encargada de la autorización de la inversión pública, y la de Hacienda y Crédito Público, encargada de su financiamiento. Quizá por ello en la siguiente administración, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz trató de evitar esta falta de coordinación designando como Subsecretario de la Presidencia al herma-

no del titular de la Secretaría de Hacienda. Así surgió la Subcomisión de Inversión-Financiamiento que, en las décadas siguientes, propició una mejor coordinación de las funciones que ambas dependencias tenían a su cargo.

Dieciocho años tuvieron que pasar para que de nuevo se volviera a intentar separar estructuralmente las funciones de ingresos de las de programación y elaboración del presupuesto. Y fue en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la que por primera vez lleva este nombre, que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto separando orgánica o estructuralmente estas funciones de las encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Lic. José López Portillo tomando en cuenta lo ocurrido al Presidente López Mateos en 1958 tuvo buen cuidado, como Presidente electo, de solicitar al Presidente saliente que el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública fuese aprobado por el Congreso antes de proceder a la designación de los integrantes de su futuro gabinete. La nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, que a partir de 1982 estuvo encargada también de las funciones de modernización administrativa del Gobierno en su conjunto, tuvo también una existencia relativamente breve. Dos sexenios y dos años después de creada fue absorbida nuevamente por su dependencia de origen, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal promovidas por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Cabe mencionar, como dato anecdótico, que los últimos tres Presidentes de la República fueron titulares de la hoy desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto que, como hemos dicho, regresó nuevamente al regazo de su celosa y poderosa dependencia original o madre.

Con esta misma metodología se podría analizar la evolución de las otras cuatro ramas o funciones básicas de la administración pública de México. Se podría dar seguimiento, por ejemplo, a la periódica separación y fusión de las funciones de Relaciones Exteriores e Interiores que se sucedieron en el siglo pasado -más de cinco- o a los desprendimientos y recuperación, por parte de la Secretaría de Guerra y Marina (luego denominada de la Defensa Nacional) de las funciones de aprovisionamientos fabriles y militares, luego denominadas de la Industria Militar. También podrían estudiarse las peripecias de algunas funciones como las de regulación y fomento de la pesca (que fueron y vinieron entre cinco distintas secretarías) o de las de estadística y de las de protección del medio ambiente, a las que les ocurrió más o menos lo mismo. Pero para no alargar demasiado esta exposición se ha escogido como ejemplo del método rama por rama, el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Enfoque global

Pasemos ahora a ejemplificar, así sea en líneas muy generales, el análisis de la evolución de la administración pública federal empleando el otro método, el de la visión global o del bosque en su conjunto. Para ello, habremos de proponer, de manera un tanto arbitraria, las épocas o periodos que habremos de utilizar en la revisión de la evolución histórica de la administración pública centralizada que no es sino una forma más de estudiar la historia de México.

El siglo XIX

En el siglo pasado se podrían distinguir, *grosso modo*, tres etapas que irían, la primera, de la consumación de nuestra Independencia en 1821 hasta el inicio de la Reforma en 1853. Una segunda etapa o periodo abarcaría el del conflicto entre liberales y conservadores, la lucha contra el Imperio de Maximiliano y el restablecimiento de la República, bajo la Presidencia de Benito Juárez. Y un tercer periodo abarcaría las continuadas Presidencias, formalmente republicanas, de Porfirio Díaz, que los estudiosos denominaron la Dictadura o el Porfiriato.

Durante el primer periodo, de 1821 a 1854, la estructura administrativa del gobierno mexicano, ya sea bajo su forma de Imperio, República Federal o República Centralista, contó con sólo cuatro, a veces tres y excepcionalmente cinco dependencias directas del Ejecutivo. Esta estructura tenía a su cargo las funciones básicas que ya se han mencionado y que, por ser las mínimas que requiere la administración de todo Estado o *polis*, se les conoce como de “Estado-polis-ía” o “policía” o también de “Estado-Gendarme”.

Las modificaciones o reformas a la estructura administrativa del gobierno durante este primer periodo consistieron básicamente en la división de las funciones de Relaciones Exteriores e Interiores en dos dependencias distintas, pues con frecuencia estuvieron asignadas a una sola dependencia. En 1841 se estableció una cuarta dependencia encargada de la Instrucción Pública y la Industria, un anticipo de la coordinación que entre estos dos sectores procura (en nuestros días el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). En 1843 estas funciones se agruparon de nuevo en una Secretaría de

Relaciones Exteriores, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, manteniéndose de nuevo la estructura de cuatro dependencias directas del Ejecutivo. En 1853 se creó, como ya se dijo, una quinta dependencia central, el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, a sugerencia de Lucas Alamán, que lo tuvo a su cargo durante la última Presidencia de Antonio López de Santa Anna, quien la ejerció bajo el concepto de una República Centralista.

Un segundo periodo podría considerarse a partir del triunfo de la Revolución de Ayutla, cuando se restableció la forma federal del gobierno de la República y el Presidente Juan Alvarez intentó poner orden en la esfera gubernamental acudiendo a distinguidos liberales para que lo auxiliasen en la tarea. A guisa de anécdota vale referir que, cuando en 1855 este mandatario invitó a Melchor Ocampo a ocupar la cartera de Ministro de Relaciones Exteriores, éste aceptó la encomienda para renunciar quince días después exponiendo un razonamiento vigente hasta nuestros días. Ocampo expuso en su carta de renuncia que había discutido el programa de gobierno con el Ministro de Guerra y Marina, Ignacio Comonfort, quien luego ocuparía él mismo la Presidencia de la República. Y que, si bien estaba básicamente de acuerdo en los objetivos de gobierno que ambos se habían propuesto, disentía radicalmente en los medios que se habían establecido para tratar de cumplirlos en la práctica. Proféticamente Ocampo escribió en dicha carta de renuncia al Presidente Alvarez: “En la administración, una vez que se ha conocido y fijado el fin (el objetivo) los medios son el todo”. Y al advertir que la dependencia a su cargo no habría de contar con los medios requeridos para cumplir los objetivos que se le habían encomendado, consideró que lo más honesto era presentar su renuncia al Presidente.

Al triunfo del grupo liberal se suscitó la llamada “Guerra de los Tres Años” contra los conservadores, y al terminar ésta, con la victoria de los liberales, Juárez tomó muy en cuenta aquellas proféticas palabras de Melchor Ocampo. Se propuso entonces, en 1861, realizar la primera gran reforma administrativa del gobierno mexicano. El Presidente Juárez en un Manifiesto de su Gabinete expresó que:

“El instinto de la nación...ha comprendido que las revoluciones serán estériles y los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa”, (con) “la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social”.

Juárez y la generación de la Reforma se propusieron entonces llevar a la práctica el nuevo contenido político de la Constitución Liberal de 1857. Se acordó la separación de la Iglesia del Estado y se creó el Registro Civil. Sin embargo, poco después el grupo conservador solicitaría la intervención extranjera en apoyo de sus objetivos políticos y este proyecto de reforma administrativa anunciado por Juárez en 1861 tendría que esperar hasta el próximo siglo para volver a intentarse en la forma en que él lo había concebido.

Un tercer periodo se iniciaría a la muerte de Juárez y abarcaría los gobiernos de Lerdo de Tejada, el primero de Porfirio Díaz, el de Manuel González y las sucesivas reelecciones de Díaz hasta el inicio de la Revolución Social de 1910. Como contrapartida de los innu-

merables cambios de funcionarios que se produjeron en los primeros veintinueve años de vida independiente en los que se sucedieron veinticinco Presidentes de la República y en los que no pocos Secretarios de Estado duraron en su encargo a veces unos cuantos días, como los quince de Melchor Ocampo, en este tercer periodo algunos Secretarios del Despacho duraron varias décadas en su encargo, como fue el caso de Ignacio Mariscal, quien, con alternancias, permaneció veinticinco años al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por no mencionar al propio Porfirio Díaz que duró veintinueve años en la Presidencia de la República.

En este periodo se registraron sólo tres cambios a la estructura administrativa del Ejecutivo Federal. En 1891 se creó un nuevo Ministerio, el de Comunicaciones y Obras Públicas, para apoyar el desarrollo portuario y ferrocarrilero que promovió Porfirio Díaz, con la idea de fomentar las inversiones extranjeras y la exportación de los recursos naturales del país, como parte de la nueva política de desarrollo económico de apertura al mundo que privó en esa época. En ese mismo año (1891) se separaron nuevamente las funciones de Fomento de las de Justicia e Instrucción Pública, restableciéndose el Ministerio de Fomento como entidad autónoma. En 1905 las funciones de Justicia se separaron de las de Instrucción Pública dando nacimiento a la octava dependencia del Ejecutivo, la Secretaría de Justicia, y se agregaron a la de Instrucción Pública las de fomento de las Bellas Artes. Estas ocho dependencias constituyeron la estructura administrativa del Gobierno de Porfirio Díaz hasta su renuncia a la Presidencia en 1911, al triunfo de la revolución popular encabezada por Francisco I. Madero.

El siglo XX

Ya en pleno siglo XX cabría utilizar una clasificación por periodos presidenciales a partir de la consolidación del grupo triunfante de la primera Revolución Social de esta centuria. Podrían definirse convencionalmente sólo cinco periodos en los que se produjeron cambios significativos a la estructura administrativa del Ejecutivo Federal, en tanto que en otras gestiones presidenciales la organización administrativa del gobierno permaneció inalterada o sólo sufrió modificaciones marginales.

Entre los periodos en los que se produjeron cambios sustanciales en la estructura y funciones de la administración pública de México cabría mencionar: el inicio del Gobierno de Venustiano Carranza en 1917; la primera administración sexenal a cargo de Lázaro Cárdenas (1934-1940); el inicio del primer gobierno postrevolucionario encabezado por un civil, Miguel Alemán, en 1946. La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en 1958, al inicio de la gestión de Adolfo López Mateos, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesta por José López Portillo, en 1976.

Intentaremos comentar, así sea brevemente, las principales modificaciones realizadas en estos cinco momentos relevantes que, a nuestro juicio, dejaron profunda huella en la evolución de la estructura y funciones de la administración pública federal de nuestro país.

La administración de Venustiano Carranza

Empecemos por los cambios realizados en 1917 por Venustiano Carranza. Quizás la modificación más importante a la forma de organización de la administración pública fue la creación de los primeros Departamentos Administrativos, los cuales, a diferencia de las Secretarías de Estado, deberían tener a su cargo sólo funciones de apoyo administrativo para el aparato gubernamental en su conjunto. Esto es, no tendrían asignadas funciones sustantivas o políticas de gobierno, sino las de apoyo técnico o administrativo como serían las de abastecimientos generales, establecimientos fabriles y militares, así como las de contraloría que ya se analizaron anteriormente. La idea era que los titulares de estos departamentos administrativos no serían políticamente responsables ante el Órgano Legislativo, como lo son los Secretarios de Estado.

Esta diferencia entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos se fue precisando gradualmente, pues todavía a principios de ese año, en abril de 1917, Venustiano Carranza promovió la creación del Departamento Judicial en lugar de la Secretaría de Justicia, que no podría considerarlo como de mero apoyo técnico. Aquí cabría decir que, al desaparecer la Secretaría de Justicia Carranza dio un paso muy importante para fortalecer la llamada división de Poderes a nivel de Gobierno Federal, pues remitió al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito que antes dependían de esta Secretaría y promovió que los Juzgados Menores y Civiles quedaran a cargo de los ayuntamientos. El nuevo Departamento de Justicia quedó a cargo de un Procurador General y posteriormente se transformó en la Procuraduría General de la República. También se creó en esa fecha el Departamento Administrativo de Salubridad desprendiendo sus funciones de la

Secretaría de Gobernación, que hasta esa fecha las había tenido a su cargo.

Cabría señalar que Carranza decidió desaparecer la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes para crear en su lugar el Departamento Universitario y de Bellas Artes. Esta medida no tenía por objeto un mero cambio de nombre; lo que deseaba Carranza era lo que hoy se conoce como la “federalización” de la educación pública en el país regresando la función educativa a las administraciones municipales sin que el Gobierno Federal tuviera ya injerencia en este campo. Algunos estudiosos de estos asuntos señalan que Carranza, cuando fue Gobernador de Coahuila había tenido problemas con Justo Sierra, el entonces Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como se sabe, esta reforma no prosperó debido a la falta de recursos con que contaba el nivel municipal y fue el gobierno de Alvaro Obregón el que regresó esta facultad al nivel federal, volviéndose a establecer en 1921 la Secretaría de Educación Pública, bajo la responsabilidad de José Vasconcelos.

También en abril de 1917, Venustiano Carranza promovió la creación, aunque sólo por unos meses, de la Secretaría de Estado, para ocuparse tanto de las Relaciones Exteriores como de las Interiores del país, de manera similar a lo que ocurría en el Gobierno Federal de los Estados Unidos. Sin embargo, en diciembre de ese mismo año el propio Carranza promovió el restablecimiento de la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, las que desde entonces han permanecido separadas, cada una con su respectiva función específica.

Ya para diciembre de 1917, Carranza había perfeccionado su idea de que los Departamentos Administrativos debían ser órganos encargados sólo de las funciones de apoyo técnico y administrativo y no de los asuntos políticos del gobierno. Y bajo este criterio fueron creados el Departamento de la Contraloría, el de Abastecimientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Militares.

De Plutarco Elías Calles a Lázaro Cárdenas

Con igual enfoque fueron creados en 1923, bajo la Presidencia de Pascual Ortiz Rubio, el Departamento de Estadística Nacional, así como en 1928 el Departamento de Presupuesto, por el Presidente Plutarco Elías Calles como ya se explicó. En ese mismo año, el Presidente Calles inició el uso de la figura del Departamento Administrativo para encargarse de funciones sustantivas de gobierno, pues promovió ante el Congreso de la Unión la desaparición del gobierno municipal en el Distrito Federal y encomendó dichas atribuciones al Departamento del Distrito Federal.

En 1932, durante la Presidencia de Abelardo L. Rodríguez desapareció el Departamento de la Contraloría y se creó un nuevo Departamento Administrativo, el del Trabajo, cuyas funciones se desprendieron de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la cual se denominó entonces Secretaría de la Economía Nacional y se le adscribieron las funciones del Departamento de Estadística Nacional.

La administración de Lázaro Cárdenas

Al inicio de lo que fue el primer sexenio completo de un Presidente de la República, en el periodo postrevolucionario, de 1934 a 1940, el General Lázaro Cárdenas se encontró con una estructura administrativa compuesta por ocho Secretarías de Estado y por siete Departamentos Administrativos, quince dependencias en total, el doble de las que había tenido Porfirio Díaz hacia 1910.

Cárdenas se había comprometido a ejercer su mandato en cumplimiento de un plan de trabajo elaborado por la dirigencia de su partido para todo el sexenio, lo que constituyó el primer Plan Sexenal de un gobierno surgido de la Revolución Mexicana. Ello significaba dar cumplimiento a los compromisos ideológicos plasmados en la Constitución Política de 1917, muchos de los cuales se habían quedado pendientes, particularmente los que se referían a los derechos campesinos, indígenas y obreros. Todo ello obligó quizás al Presidente Cárdenas a intentar, no sólo al principio, sino a lo largo de todo su sexenio, una serie de cambios y rectificaciones administrativas que podrían considerarse como los más amplios y complejos realizados hasta entonces en la estructura administrativa y las funciones del Ejecutivo Federal.

Al inicio de su mandato promovió la creación del Departamento Agrario para impulsar el cumplimiento de los postulados del artículo 27 de la Constitución y el Departamento Judicial se convirtió, como ya se dijo, en la Procuraduría General de la República.

Al año siguiente, 1935, sin prestar mucha atención a los criterios metodológicos propuestos por Carranza, se crearon tres nuevos Departamentos Administrativos. Estos fueron el Forestal, de Caza y Pesca, el de Asuntos Indígenas y el de Educación Física. Cabe señalar que, en contrapartida, también desaparecieron otros dos: el de Abastecimientos Generales que fue reabsorbido por Hacienda y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares que fue reabsorbido por la Secretaría de Guerra y Marina.

Dos años después, en 1937, se crearon tres nuevos Departamentos Administrativos, el de Prensa y Publicidad, el de Asistencia Social e Infantil y el de Ferrocarriles. Este último, al expropiarse las instalaciones y equipos de las empresas privadas que hasta entonces los habían venido administrando. Este Departamento desapareció el mismo año de su creación, para dar nacimiento a un organismo descentralizado con las mismas funciones. Se le cambió el nombre a la Secretaría de Guerra y Marina por el de Defensa Nacional y el Departamento de Asistencia Social e Infantil se elevó a rango de Secretaría de Estado con el nombre de Asistencia Pública.

En 1939 se llevó al cabo una tercera reestructuración administrativa por el Presidente Cárdenas. Desaparecieron tres de los Departamentos Administrativos creados anteriormente: el Forestal, de Caza y Pesca, el de Educación Física y el de Prensa y Publicidad y se estableció un nuevo Departamento, el de Marina Nacional, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La administración de Manuel Ávila Camacho

El periodo del Presidente Cárdenas terminó con las mismas quince dependencias con el que inició su mandato, si bien no ha vuelto a existir un sexenio con tantos cambios y modificaciones a la estructura y funciones de la administración pública como se presentaron durante su gestión. Quizá ello explique la casi inexistencia de reformas administrativas en el periodo siguiente, el del Presidente Manuel Ávila Camacho, en el que sólo se elevó al rango de Secretaría al anterior Departamento de Marina Nacional; la Secretaría de Asistencia Pública absorbió las funciones del Departamento de Salubridad Pública que desapareció como tal y, la Secretaría de la Economía Nacional simplificó su denominación para quedar como de Economía solamente.

La administración de Miguel Alemán

Al inicio de su sexenio el Presidente Miguel Alemán envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado particularmente novedosa, pues en ella se facultaba al titular del Ejecutivo, por la vía reglamentaria, a crear, fusionar o desaparecer las dependencias administrativas que le auxiliarían al desempeño de su responsabilidad. Con base en ella se crearon dos nuevas Secretarías de Estado. Por una parte, la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyas funciones se desprendieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y por la otra, la de Recursos Hidráulicos, cuyas funciones correspondían anteriormente a la Comisión Nacional de Irrigación, que dependía de la Secretaría de Agricultura y Fomento, que tuvo que cambiar su nombre al de Agricultura y Ganadería. Por su parte, el Departamento

mento de Trabajo se convirtió en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y un año después, en 1947, se volvió a desprender el Departamento de la Industria Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La administración de Adolfo Ruiz Cortines

Durante la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines no hubo cambio alguno en el número y funciones de la administración pública centralizada. Si acaso, como ya se mencionó, cabría señalar que la Comisión de Inversiones que operaba bajo la dirección del Secretario de Hacienda pasó a depender directamente del Presidente de la República.

La administración de Adolfo López Mateos

Al inicio de la administración del Presidente Adolfo López Mateos se realizó una nueva reestructuración importante del área presupuestal y financiera, como ya se comentó páginas atrás. Se creó la Secretaría de la Presidencia para ocuparse de la planeación del gasto público y la autorización de las inversiones públicas; la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transformó en la del Patrimonio Nacional; la de Economía fue sustituida por la de Industria y Comercio; la de Comunicaciones y Obras Públicas se dividió en dos, para quedar por una parte, la de Comunicaciones y Transportes y, por la otra, la de Obras Públicas:

Los periodos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez

Los siguientes doce años, durante los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz y de Luis Echeverría, el número y funciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal no sufrió modificación importante. Si acaso debe mencionarse que en 1974 fueron elevadas al rango de Secretarías de Estado los anteriores Departamentos Administrativos de Turismo y de Asuntos Agrarios y Colonización, el que pasó a denominarse como Secretaría de la Reforma Agraria.

La administración de José López Portillo

Dieciocho años después de la última modificación de cierta relevancia a la estructura y funciones de la administración pública federal, el Presidente José López Portillo se propuso realizar una reforma de fondo, con visión integral, del aparato administrativo del Gobierno. Para ello, en su carácter de Presidente electo solicitó al Presidente Echeverría que presentara ante el Congreso la Iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que por primera vez incluyó, además de las Secretarías y Departamentos de Estado, las normas para la creación, coordinación y control de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. se buscó otorgar responsabilidad de coordinación sectorial a las dependencias del Ejecutivo encargadas de las áreas sustantivas de la administración pública federal, precisando sus ámbitos de competencia y con la idea de evitar duplicaciones y traslapes de facultades.

Se le asignaron así a la Secretaría del Patrimonio Nacional las funciones referentes al control de la industria paraestatal y el fomento industrial en su conjunto, cambiando su denominación por la de Patrimonio y Fomento Industrial. A la Secretaría de Comercio se le asignó la responsabilidad de fomentar el comercio exterior, función que hasta entonces tenía atribuida la Secretaría de Relaciones Exteriores. A la Secretaría de Agricultura se le sumaron las funciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para dar nacimiento a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos; se creó un nuevo Departamento Administrativo, el de Pesca, que un año después fue convertido en Secretaría de Estado; a la de Obras Públicas se le encomendó la planeación de los asentamientos humanos, cambiando su nombre por el de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y la de Comunicaciones y Transportes recibió las funciones de construcción de puertos, que antes estaban asignadas a la de Marina Nacional.

En el ámbito de las funciones de regulación global de la administración pública se creó finalmente la Secretaría de Programación y Presupuesto, en sustitución de la de la Secretaría de la Presidencia, separando estructuralmente la elaboración del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A fin de garantizar una mejor articulación de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales en su conjunto, a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto se le encomendaron igualmente, las funciones globales de planeación y evaluación de la administración pública y se asignó a las dependencias coordinadoras de sector la supervisión y control de las entidades paraestatales relacionadas con el desempeño de sus respectivas funciones sustantivas.

La administración de Miguel de la Madrid

Después de esta reforma, la última que tuvo como propósito una revisión integral de la administración pública centralizada, las prioridades de los tres siguientes gobiernos se han orientado más bien a la realización de la reforma del Estado, con base en la cual se han ido modificando algunas dependencias centralizadas del Estado, y se ha puesto el acento en la reducción y privatización de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Así, durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se le circunscribió el manejo de la regulación de los recursos propiedad del Estado y al control de las empresas paraestatales, para ello se le cambió el nombre por el de Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal. Por su parte, se restituyeron las funciones de fomento a la industria privada a la Secretaría de Comercio, a la cual se denominó de Comercio y Fomento Industrial. Con la idea de atender más articuladamente los problemas que generaba la contaminación ambiental, se asignaron a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las funciones de protección del medio ambiente que tenía a su cargo la Secretaría de Salud y se le cambió el nombre por el de Desarrollo Urbano y Ecología. Como ya se señaló, se volvieron a encargar las funciones de contraloría a una dependencia directa del Ejecutivo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Durante el mismo periodo se cambió el nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud.

La administración de Carlos Salinas de Gortari

Durante la administración del Presidente Carlos Salinas la Secretaría de Programación y Presupuesto fue absorbida nuevamente por la de Hacienda y Crédito Público; y se creó la Secretaría de Desarrollo Social para promover el bienestar de las comunidades marginadas del país. Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto las funciones de modernización administrativa que habían quedado a su cargo en 1982, al eliminarse la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República fueron encomendadas nuevamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León

En la gestión del Presidente Ernesto Zedillo, la estructura de la administración pública ha tenido cuatro cambios importantes a nivel central. Se asignaron diversas funciones anteriormente encomendadas a tres dependencias (la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Pesca) a una de nueva creación: la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; se cambió el nombre a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para quedar como Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; se incorporaron nuevamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación funciones básicas de modernización administrativa, a la cual se denominó Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le circunscribió el capítulo de energéticos, cambiando su nombre al de Secretaría de Energía; y se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo

Federal, cuyas funciones se desprendieron de la Procuraduría General de la República.

La reforma del Estado requiere una nueva reforma de la administración pública

Como ya se señaló, en los últimos tres sexenios el enfoque de la reforma del Estado ha prevalecido sobre el de la reforma administrativa. Se ha buscado insertar al país dentro de la corriente mundial que promueve el ajuste del concepto del Estado y sus funciones, así como de las relaciones entre sus distintos componentes, particularmente lo relativo al gobierno y a la población o sociedad civil.

La terminación de la bipolaridad política de la llamada guerra fría, de una parte, y de la otra los enormes cambios científicos y tecnológicos de los últimos tiempos (especialmente en el campo de los transportes, las telecomunicaciones y la información) que han “globalizado” muchas de las actividades atribuidas al Estado nacional se cuentan entre las causas que han venido impulsando este tipo de reformas.

El papel del Estado así como el del mercado en la economía y en la vida social; el equilibrio entre los poderes públicos; las dimensiones del gobierno; la descentralización política y administrativa en favor de los estados y los municipios; la desconcentración administrativa y la autonomía de gestión de las instituciones públicas; la defensa de los particulares frente a los actos de la autoridad; y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, son algunos de los puntos que incluye la agenda contemporánea de la reforma del Estado.

Podría decirse entonces que el concepto actual Estado Nacional confronta varios tipos de demandas que lo están poniendo en crisis. Por una parte, la ya mencionada exigencia de los niveles estatales y municipales de gobierno para que le sean descentralizados cada vez más atribuciones y recursos. Por la otra, a nivel internacional, se demanda igualmente el establecimiento de convenios entre los distintos Estados para resolver, conjuntamente, problemas como los de la globalización del comercio, los servicios, las comunicaciones e igualmente para enfrentar problemas como el combate a las enfermedades transmisibles, el tráfico de estupefacientes y el crimen organizado, por sólo mencionar algunos ejemplos.

Al interior del propio Estado se presenta una demanda cada vez más difundida entre la sociedad civil para que en cierto tipo de funciones de promoción del desarrollo económico y social, como la explotación de los recursos naturales y la prestación de servicios como el educativo y el de salud, participen también los particulares.

Si las reformas administrativas que se realizaron de 1917 a 1976 tenían como propósito fundamental adecuar la estructura y funciones administrativas del gobierno para el mejor cumplimiento de los objetivos del Estado de Servicio, vigente hasta entonces, el nuevo concepto de Estado que está surgiendo en las postrimerías del siglo, requiere igualmente plantearse una nueva reforma administrativa para adecuar los medios instrumentales con los que cuenta, a la consecución de los objetivos del nuevo concepto de Estado.

El nuevo reto para el Instituto Nacional de Administración Pública

Hoy nuevamente, como ocurrió en 1957 y en 1976, convendría que el Instituto Nacional de Administración Pública promoviera una serie de seminarios para reflexionar sobre la estructura y funciones que debería tener la administración pública federal al inicio del próximo siglo y milenio. Sobre todo a la luz de las tensiones que enfrenta el Estado Nacional de Derecho a las que nos hemos referido párrafos atrás. Este tipo de reflexiones promovidas por nuestro Instituto y con la participación activa de sus miembros, serían sin duda muy saludables frente a los retos que nos esperan en los años por venir.

