

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE SUS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

Alejandro CARRILLO CASTRO

SUMARIO: I. *El Poder Ejecutivo a cargo de un presidente.* II. *Los secretarios de Estado.* III. *Los ministros y el Consejo de Ministros.* IV. *La República Restaurada.* V. *Los departamentos administrativos.* VI. *Los gabinetes presidenciales.*

Intentaremos revisar los diversos medios o instrumentos administrativos, directos e indirectos, con los que ha contado el cargo de presidente de la República para cumplir las atribuciones que ha tenido encomendadas desde la Constitución de 1824 a nuestros días. No se pretende realizar una mera enunciación cronológica de los mismos, sino también un análisis crítico de su funcionalidad y pertinencia jurídico-administrativa, tanto al momento de su creación como en la actualidad, con miras a proponer algunas reformas que nos parecen convenientes para mejorar su eficacia y congruencia operativas.

Habremos de analizar cómo surgieron los distintos tipos de dependencias administrativas, directas e indirectas, que han servido a los presidentes de la República para el desempeño de sus atribuciones a lo largo de los últimos 190 años. Se revisará el número y funciones que han tenido primero las secretarías de Estado y del Despacho, y las funciones correspondientes a sus titulares y a sus estructuras de apoyo interno, primero a cargo de oficiales mayores, y posteriormente a 1884 de los subsecretarios. El cambio de denominación de secretarías de Estado a ministerios durante los gobiernos unitarios o centralistas y el surgimiento del Consejo de Ministros, que heterodóxicamente subsistió en las Constituciones federales hasta 1977. La creación de los Departamentos Administrativos a partir de

1981, de los cuales ninguno existe a la fecha. La incorporación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal al llamado “gabinete ampliado”. La incorporación de todas las entidades paraestatales a la Ley Orgánica de la Administración Pública. La creación e institucionalización de los “gabinetes sectoriales” y, finalmente, la evolución de las funciones de asesoría y apoyo atribuidas a la Oficina del Presidente o de la Presidencia.

I. EL PODER EJECUTIVO A CARGO DE UN PRESIDENTE

La Constitución de 1824 fue la primera en adoptar para México como forma de gobierno la de “una república representativa popular federal” (artículo 4), en contraste con la de “imperio, monárquico constitucional moderado” que había intentado implementar Agustín de Iturbide en 1821, al consumarse formalmente la Independencia de nuestro país, once años después de la lucha iniciada por Hidalgo y sus seguidores en septiembre de 1810.

La Constitución de 1824 establecía también que el “supremo poder de la federación”, para su ejercicio, se dividiría “en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (artículo 6) y que el “supremo poder ejecutivo de la federación”, se depositaba “en un solo individuo, que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 74). Se inició así en nuestro país el sistema presidencial que, 180 años después, es sujeto de análisis, críticas y propuestas de acotamiento y aun modificación por parte de diversos actores y analistas de todos los partidos políticos e instituciones académicas del país.

Para algunos observadores externos, pudiera parecer que, en estos debates y propuestas, existe una aparente paradoja, pues se pretende, a la vez, la existencia de un Ejecutivo federal que, por una parte, sea eficaz, eficiente y respetado, y por la otra, que esté acotado casi hasta el límite de la inacción o bien ostente sólo un papel simbólico, en calidad de jefe de Estado mientras el órgano Legislativo sea el que ejerza las facultades ejecutivas de la Unión a través de un jefe de gobierno, bajo una nueva forma distinta a la presidencial que se estableció en 1824 y se ratificó en 1857 y en 1917.

Conviene recordar que en el proyecto de nueva Constitución, elaborado el 28 de mayo de 1823, conocido como “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, se proponía la conformación de un “cuerpo eje-

cutivo” compuesto por “tres individuos”, que debía limitarse tan sólo a “hacer ejecutar las leyes” que le comunique “el cuerpo legislativo”, sin modificarlas ni interpretarlas” (artículo 4o). Este Ejecutivo colegiado y acotado no contaba con facultades reglamentarias de las leyes aprobadas por el Congreso. La propuesta de un Ejecutivo colegiado reflejaba el difícil momento político que vivía el país en 1823, poco después del derrocamiento del efímero imperio de Agustín de Iturbide, así como la gran desconfianza que existía entre todos los actores políticos de la época, de que alguno de ellos volviera a caer en la tentación de ejercer el poder de manera omnímoda y dinástica.

Como antecedente de esta desconfianza en los regímenes de Ejecutivo unipersonal fuerte o no acotado, cabe advertir que, ya en el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824, meses antes de promulgarse la Constitución cuya conmemoración hoy nos convoca, se estipulaba que “el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale”, lo que claramente dejaba abierta la posibilidad que el nuevo Congreso Constituyente acordara la creación de un órgano ejecutivo colegiado en vez de uno presidencial, como finalmente quedó establecido en dicho texto.

Este tipo de propuesta no resultaba novedoso en nuestro país, ya que en la Constitución promovida por Morelos y aprobada en Apatzingán en 1814, y que no llegó a tener vigencia, se establecía: “El Supremo Gobierno” (el órgano Ejecutivo) estaría “compuesto por tres individuos” que se alternarían “por cuatrimestres en la Presidencia”. Se estipulaba igualmente que uno de los tres sería sustituido cada año por el Congreso. Es interesante destacar que se dejaba a “la suerte” determinar cuál de los tres integrantes de este órgano Ejecutivo debía abandonar el cargo cada año, asignándose al Congreso la responsabilidad de realizar este “sorteo” o lotería, a la manera que lo hacía la asamblea de ciudadanos en la Atenas clásica.

También en 1821, la “Junta Provisional de Gobierno”, establecida en cumplimiento del Plan de Iguala, que finalmente condujo a la formalización de nuestra independencia, quedó instruida de nombrar “una regencia compuesta por tres personas, de su seno o fuera de él”, en la cual “residiría el Poder Ejecutivo” y que gobernaría “en nombre de Fernando VII hasta que éste empuñara el cetro del Imperio” o, llegado el caso, lo hiciera “el que las Cortes del imperio designaran”, cargo que finalmente recayó en Iturbide, quien fue coronado poco después como el primer emperador de México.

En la Constitución de 1824, conjuntamente con el cargo de presidente, se creó también el de un vicepresidente, en quien, “en caso de imposibilidad física o moral del presidente”, recaerían “todas las facultades y prerrogativas de éste” (artículo 75). Como se sabe, la elección de presidente y vicepresidente era indirecta, por medio de un mecanismo similar al de la Constitución estadounidense, esto es, un “Colegio Electoral”, denominado entonces “Consejo de Gobierno”, e integrado por “dos individuos electos por la legislatura de cada estado, de los cuales, uno por lo menos no será vecino del estado que elige” (artículo 79).

Es interesante destacar que, para el caso de que se produjese un empate entre tres o más candidatos en las elecciones para Presidente de la República, se preveía un mecanismo similar al de “una segunda vuelta”, para propiciar, cuando fuese necesario, el desempate entre los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos en dicho “Consejo de Gobierno” (artículo 91). Y en caso de que aún subsistiera un empate entre ellos, se realizaría una segunda votación; y si persistía el empate, el Consejo de Gobierno acudiría de nuevo a “la suerte” (artículo 90), y el perdedor ocuparía entonces el cargo de vicepresidente. Pareciera que una especie de cultura del “volado” estaba muy arraigada en ese entonces entre nuestros políticos y “salvadores de la patria”.

También se establecía en la Constitución de 1824 que “el presidente” en turno no podría “ser reelecto para dicho encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones” (artículo 77). Se buscaba desde entonces evitar la tentación de nuestros dirigentes políticos a perpetuarse en el poder de por vida, como lo soñó Agustín de Iturbide al establecer una monarquía dinástica tres años atrás.

II. LOS SECRETARIOS DE ESTADO

Haciendo referencia específica a los instrumentos de apoyo administrativo que se le autoriza a tener bajo su responsabilidad y mando directo al presidente de la República, cabe señalar lo siguiente.

La Constitución de 1824 dejaba a una ley del Congreso general la determinación del “número de secretarios para el despacho de los negocios del gobierno de la República”. Esto es, no pretendió establecer, de una vez y para siempre, la distribución de las funciones administrativas de las dependencias del Ejecutivo, rigidizando de esta suerte su estructura orgánica, ya que cualquier modificación a ésta requeriría una reforma a la Constitución.

Y en una disposición que algunos consideran de corte “parlamentario o semi-parlamentario”, establecía que “todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente”, deberían “ir firmados por el secretario de despacho del ramo al que el asunto correspondiera, según reglamento” y que, “sin este requisito”, no serían “obedecidos” (artículo 118). Por mi parte no creo que este requisito del “refrendo de los secretarios de despacho” constituya un equivalente del “refrendo ministerial” que existe en los regímenes de tipo parlamentario, pues dicho procedimiento estaba ya establecido en la Constitución española de 1812, la cual, en su artículo 225, estipulaba que “todas las órdenes del rey deberían ir firmadas por el Secretario del Despacho del Ramo al que el asunto corresponda”.

Por otra parte, la propia Constitución de 1824 señalaba que entre las atribuciones del Presidente estaba la de “nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho” (artículo 110, fracción IV), lo cual convertía a este aparente “refrendo parlamentario” en una mera medida precautoria para impedir decisiones que pudieran ser consideradas como inconvenientes por uno o varios secretarios del despacho, ya que, en caso de persistir la instrucción presidencial al respecto, dichos funcionarios estarían destinados tarde que temprano a presentar su renuncia o enfrentar su remoción, lo que no ocurre en el caso de que un ministro se niegue a refrendar un reglamento, decreto u orden del primer ministro, en los regímenes de tipo parlamentario.

La Constitución de 1824 establecía también: “Los secretarios de despacho” formarían “un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios a su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación”. Esto es que, a diferencia de la facultad reglamentaria que desde 1917 tiene el Presidente de la República para distribuir internamente las funciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública asigna a cada Secretaría y Departamento Administrativo, en la Constitución de 1824 se establecía que sólo al órgano legislativo de la federación competía decidir la distribución interna de las funciones en cada dependencia del Ejecutivo, lo que habla de un Presidente muy acotado en sus facultades discrecionales para la organización de la administración pública a su cargo.

Cabe destacar que en los primeros años de vigencia de la nueva Constitución se mantuvo básicamente la misma estructura orgánica o administrativa heredada del virreinato, que fue también la del efímero imperio de Iturbide y la de la regencia. En estos cuatro tipos de gobierno la estructura orgánica del Ejecutivo estaba integrada por cuatro dependencias (unas ve-

ces denominadas ministerios y otras secretarías de Estado y del Despacho), encargadas de las atribuciones mínimas de todo gobierno. En 1821 fueron creadas la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores; la de Guerra y Marina; la de Hacienda y la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, encargada de atender también los asuntos relacionados con el clero católico, ya que no se había decretado todavía la separación del Estado y de la Iglesia en nuestro país.

Inmediatamente abajo de los secretarios de despacho se ubicaba una estructura administrativa copiada básicamente de los antiguos sistemas militares, y que estaba a cargo de un oficial mayor primero, seguido de un oficial mayor segundo, encargado de sustituir en “su enfermedad, ausencia u otro impedimento” al oficial mayor primero, y de quienes dependían, vertical o jerárquicamente ocho oficiales administrativos más, clasificados del primero al octavo. Todavía en nuestros días se mantiene la figura del “oficial mayor” en la casi totalidad de las dependencias directas del Ejecutivo, salvo en el caso de la Secretaría de Salud, la cual recientemente transformó dicho puesto en una Subsecretaría de Administración y de Finanzas, y la de Turismo, que tiene actualmente una Subsecretaría de Innovación y Calidad en lugar de la Oficialía Mayor.

Fue durante la administración de Porfirio Díaz cuando se empezó a usar la designación de “Subsecretario” como equivalente a la de “Oficial Mayor” para designar el nivel jerárquico siguiente al del Secretario del Despacho. La primera vez de que se tiene noticia de este cambio ocurrió en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 1884, ejemplo que fue seguido después por la Secretaría de Hacienda en 1907. La figura del Oficial Mayor continuó siendo utilizada en estas dos dependencias para designar al encargado de las funciones de apoyo administrativo interno, como se sigue estilando hasta la fecha en la mayoría de las secretarías de Estado y lo fue en todos los casos de los departamentos administrativos existentes en el siglo pasado.

Debe destacarse que el cambio más importante que llegó a sufrir esta estructura básica de cuatro dependencias durante el periodo de 1824 a 1861, consistió en la frecuente separación de las funciones de relaciones interiores y la de relaciones exteriores en dos dependencias distintas, así como en su posterior reunificación en una misma Secretaría de Estado o ministerio, según fuera la preferencia o los compromisos políticos del presidente en turno o las disponibilidades presupuestales del momento.

III. LOS MINISTROS Y EL CONSEJO DE MINISTROS

La modificación constitucional más relevante durante el periodo de 1835 a 1857 consistió en la transformación de la forma federal de gobierno a una de tipo unitario o centralista, en la que los estados autónomos se convertían en departamentos cuyos gobernadores eran designados por el presidente y ejercían sus atribuciones en nombre y como meros regentes de dicho funcionario. El cambio de forma de gobierno ocasionaba también que las cuatro o cinco dependencias directas del Ejecutivo que eran denominadas “Secretarías de Estado” durante los gobiernos de tipo federal, transformaran su denominación legal a la de “Ministerios”, en los periodos de gobiernos de corte centralista o unitario. Pero la estructura administrativa de apoyo al Ejecutivo en ambos casos continuó siendo básicamente la misma.

Sin embargo, corresponde a este periodo centralista el establecimiento de la figura de la “Junta de Ministros” (artículo 30 de las Bases y Leyes Constitucionales de 1836) o del “Consejo de Gobierno” (artículo 88 de la Constitución de 1842), Tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías, establecía que el presidente debía acordar dicha medida con el “Consejo de Ministros” antes de solicitar la aprobación del Congreso de la Unión. La utilización de esta figura “centralista” fue eliminada de la Constitución vigente en 1981 a propuesta del presidente José López Portillo.

Regresando a la estructura administrativa de apoyo al presidente de la República cabe recordar que fue hasta 1843, durante el gobierno centralista de Antonio López de Santa Anna que se creó un nuevo ministerio, el de Instrucción Pública e Industria. Y diez años más tarde, en 1853, durante la última administración también centralista de López de Santa Anna, se creó una sexta dependencia del Ejecutivo que llevó entonces el nombre de Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

IV. LA REPÚBLICA RESTAURADA

Después de la restauración de la República y de la forma federal de gobierno, al decretarse la separación del Estado y de la Iglesia se transformó el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria en la Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, creada en 1861. Y no fue sino hasta 30 años después que se estableció una séptima dependencia directa del Ejecutivo, la Secretaría de Comunicacio-

nes y Transportes, creada en 1891. Ese mismo año se dividió a la Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública para restablecer la Secretaría de Fomento, con lo cual el número de dependencias directas del presidente de la República se elevó entonces a siete. En 1905 se dividió a su vez la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, para dar nacimiento a la de Justicia, por una parte, y a la de Instrucción Pública y Bellas Artes, por la otra. Esta estructura orgánica de ocho dependencias se mantuvo sin cambios mayores hasta 1917.

V. LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

La primera reforma de fondo a la estructura y funciones de las dependencias directas del Ejecutivo federal como resultado de la revolución social iniciada por Madero la llevó a cabo Venustiano Carranza al plantear, en 1917, la creación de un nuevo tipo de dependencias para auxiliar administrativamente al presidente de la República en el desempeño de sus funciones administrativas: los llamados “Departamentos Administrativos”. A diferencia de las tradicionales Secretarías de Estado, los nuevos Departamentos Administrativos propuestos por Carranza tenían el propósito de ocuparse exclusivamente de funciones técnicas o de apoyo administrativo para el gobierno en su conjunto. No deberían tener a su cargo responsabilidades políticas o sustantivas, como la que tenían asignadas las tradicionales Secretarías de Estado, por lo cual se proponía que sus titulares no deberían ser tampoco políticamente responsables ante el Congreso federal. Los primeros Departamentos Administrativos creados bajo este nuevo modelo organizacional fueron el de Contraloría, el de Abastecimientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Militares.

Sin embargo, la nueva tipología administrativa, que pretendía distinguir entre las Secretarías de Estado encargadas de las funciones sustantivas de gobierno y los Departamentos Administrativos, con funciones de mero apoyo técnico, no fue aplicada de manera ortodoxa ni por el mismo Venustiano Carranza. Como ejemplo, cabe destacar que en abril de 1917 la Secretaría de Justicia fue transformada en el Departamento Judicial, que ya no tenía bajo su responsabilidad directa a los Tribunales de Circuito ni a los Juzgados de Distrito, que fueron transferidos al Poder Judicial de la Federación, como importante medida para fortalecer la división de poderes existente hasta esa fecha. El nuevo Departamento Judicial también dejó de tener a su cargo los Juzgados Menores y Civiles, que fueron desde en-

tonces descentralizados en los ayuntamientos del país, con la intención de fortalecer la estructura federal de gobierno. El nuevo Departamento Judicial, con sus ahora disminuidas funciones administrativas, quedó entonces a cargo ya no de un Secretario de Estado sino de un Procurador General.

Algo parecido ocurrió en el caso de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes que, también en 1917, fue transformada en el Departamento Universitario y de Bellas Artes. Con dicha medida se buscaba descentralizar las funciones educativas correspondientes a la primaria y a la secundaria en el orden municipal de gobierno, como ocurre en Estados Unidos. Fue el primer intento, frustrado por cierto, de la federalización o descentralización de la educación pública en el país, que posteriormente volvió a intentarse a partir de la administración del presidente López Portillo. Otro ejemplo de la aplicación poco ortodoxa del nuevo modelo administrativo propuesto por Carranza fue la creación, también por el propio Venustiano, del Departamento de Salubridad, cuyas funciones de índole federal se desprendieron de la Secretaría de Gobernación.

Por cierto, en ese mismo año, en 1917, Carranza estableció la Secretaría de Estado que, al igual que el Departamento que con ese nombre existe en la administración federal estadounidense, reunificaba las atribuciones de relaciones interiores con las exteriores en una misma dependencia, fórmula administrativa que sólo subsistió por unos meses. Las diferencias de criterios que a últimas fechas se han producido entre los titulares de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores en nuestro país, han vuelto a traer a la palestra la discusión en torno a la conveniencia o no de reunificar bajo un mismo ámbito estas dos importantes funciones de gobierno, como lo intentó hacer Carranza en 1917, y como varias veces ocurrió durante la primera mitad de nuestro tormentoso siglo XIX.

Un “polvo de aquellos lodos”, lo constituye la absurda dispersión de trámites que conforman el actual procedimiento de regulación migratoria en el país, que en un 98% está asignado por la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de Gobernación, en tanto que el acto administrativo final de dicho procedimiento, consistente en el otorgamiento de los certificados de naturalización o nacionalidad a los extranjeros residentes en el país, corresponde todavía a la Secretaría de Relaciones Exteriores, porque así quedó establecido en el texto constitucional cuando las funciones de relaciones interiores y exteriores correspondían a una sola dependencia del Ejecutivo (artículo 30, párrafo B, fracción I). Por ello es que considero que la fórmula establecida en la Constitución de 1824, de

dejar a una ley del Congreso la distribución de funciones entre las distintas dependencias del Ejecutivo, era mucho más feliz y operativa que la actualmente vigente, en donde la atribución de algunas funciones administrativas correspondientes a las secretarías de Estado se establece disfuncionalmente en el propio texto constitucional.

Regresando al tema de los nuevos Departamentos Administrativos establecidos por Venustiano Carranza en 1917, cabe decir que esta figura fue ortodoxamente utilizada en el periodo de Álvaro Obregón para crear el Departamento de Estadística Nacional en 1923, y por Plutarco Elías Calles cuando, en 1928, promovió la creación del Departamento del Presupuesto, desprendiendo estas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se las ingenió para que, en la práctica, esta oficina dependiente directamente del presidente no funcionara nunca, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, que había servido de modelo para este frustrado intento de reforma administrativa.

En 1928 Plutarco Elías Calles promovió la reforma constitucional que sustituyó la figura del gobernador del Distrito Federal por la de un Jefe de Departamento, nombrado y removido libremente por el presidente de la República, a cuyo cargo estaba el gobierno del Distrito Federal desde 1824, para garantizar el asiento y la seguridad de los poderes federales. Se buscaba con ello evitar la duplicación de mandos en dicho ámbito territorial, por una parte del titular del Ejecutivo federal y, por la otra, de los titulares de las municipalidades existentes en dicho ámbito territorial que eran elegidos directamente por los ciudadanos de dichas municipalidades. De ahí surgió la costumbre de referirse al Jefe del Departamento del Distrito Federal como el “Regente” de la ciudad capital. Como se sabe, la reforma constitucional promovida por el presidente Ernesto Zedillo en 1996 permitió que el actual jefe del gobierno del Distrito Federal fuese también electo directamente por los ciudadanos residentes en la circunscripción territorial en donde se encuentran asentados los llamados Poderes de la Unión desde 1824.

Como resultado de los problemas de coordinación surgidos de entonces acá entre los titulares del gobierno del Distrito Federal y del Ejecutivo federal, algunos estudiosos de la administración pública han planteado desde hace varios años la conveniencia de reformar la Constitución para circunscribir el ámbito territorial del Distrito Federal a las tres delegaciones en que actualmente se encuentran asentados los poderes federales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo), y regresar al presidente

de la República la facultad de gobernar dicha circunscripción territorial de manera directa o a través de un jefe de Departamento Administrativo, como se hizo a partir de las reformas promovidas por Calles en 1928. Las demás delegaciones que desde entonces integran el Distrito Federal se convertirían nuevamente en municipios autónomos, que podrían pasar a formar parte de los estados de México y Morelos, o bien constituir una nueva entidad federativa, el Estado del Valle de México, como está previsto en el artículo 44 de la Constitución Política vigente.

En 1932, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez desaparecieron tres de los departamentos administrativos “ortodoxos” establecidos hasta entonces. El de Contraloría, creado por Venustiano Carranza en 1917; el del Presupuesto, creado en 1928 por Plutarco Elías Calles, pero que nunca llegó a operar en la práctica; y el de Estadística Nacional, cuyas funciones fueron incorporadas ese mismo año a la Secretaría de la Economía Nacional, nueva designación que se le dio entonces a la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. De esta última se desprendieron, también en 1932, las funciones de regulación y arbitraje de los asuntos laborales que fueron encargadas entonces al nuevo Departamento del Trabajo. En abril de 1934, Abelardo Rodríguez promovió la creación del Departamento Agrario, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, con base en la primera norma que se denominó “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal, que incluye por primera vez al Departamento del Distrito Federal”.

Al iniciarse el primer gobierno sexenal del siglo XX, el presidente Lázaro Cárdenas se encontró con una estructura administrativa de apoyo compuesta por ocho secretarías de Estado y siete departamentos administrativos, unos ortodoxos y otros no tanto, quince dependencias directas en total, casi el doble de la estructura de apoyo con la que había contado el presidente Porfirio Díaz al final de su último mandato. En 1934, al inicio de su administración, se cambió el nombre del Departamento Judicial por el de Procuraduría General de la República, atendiendo a la designación que desde 1917 había tenido el titular de este también poco ortodoxo Departamento Administrativo creado por el propio Carranza.

El presidente Cárdenas propuso en 1935 cambiar la denominación de la anterior “Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal” por la de “Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”, en la cual se manifesta-

ba, que “no habrá preeminencia alguna entre las distintas secretarías y departamentos de Estado”. Con base en esta disposición fueron creados, en 1935, tres nuevos departamentos administrativos sin prestar mucha atención a la tipología propuesta por Carranza en 1917, y que fueron el Forestal, de Caza y Pesca, el de Educación Física y el de Asuntos Indígenas. Seguramente para evitar las críticas de una hipertrofia burocrática del nuevo gobierno, la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos reabsorbió las atribuciones del Departamento de Abastecimientos Generales, y la de Guerra y Marina, ahora con el nuevo nombre de Defensa Nacional, recuperó las funciones del Departamento de Establecimientos Fabriles y Militares, ambos departamentos creados al inicio de la administración de Venustiano Carranza.

Dos años después, en 1937, el propio presidente Cárdenas promovió la creación de otros tres departamentos administrativos, el de Publicidad y Propaganda (que un año después cambió su nombre por el de Prensa y Publicidad), el de Asistencia Social Infantil y el de Ferrocarriles, este último para encargarse de la administración de la recientemente expropiada empresa “Ferrocarriles Nacionales de México”. Meses después este nuevo Departamento Administrativo fue sustituido por un organismo descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México.

A finales de 1937 se determinó cambiar la naturaleza administrativa del Departamento de Asistencia Social Infantil por el de una Secretaría de Estado con el nombre de Secretaría de Asistencia Pública, práctica que después se generalizó con respecto a muchos otros departamentos administrativos en gobiernos subsecuentes. Con esta medida se inició la inconveniente tradición de considerar a los departamentos administrativos como una especie de secretarías de Estado “subdesarrolladas” o “de segunda”, lo que obligó a muchos presidentes posteriores a transformar en secretarías de Estado a dependencias que originalmente fueron creadas como departamentos administrativos, sólo por atender presiones de tipo político o político-electoral de quienes eran sus titulares o aspiraban a serlo, como a mi juicio fueron los casos de los departamentos del Trabajo, Agrario, Marina, de Turismo, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría, por sólo mencionar unos cuantos ejemplos de esta, para mí, nociva práctica administrativa de muchos presidentes posteriores a Lázaro Cárdenas.

En 1939 el presidente Cárdenas llevó al cabo una tercera reforma de su estructura administrativa de apoyo directo. Desapareció tres de los departamentos administrativos creados al inicio de su sexenio, el de Prensa y

Publicidad, el de Educación Física y el Forestal de Caza y Pesca. En contrapartida creó el nuevo Departamento de Marina Nacional, desprendiendo sus funciones de la recientemente rebautizada Secretaría de la Defensa Nacional.

Durante la administración de Manuel Ávila Camacho se modificó la naturaleza jurídica de los departamentos del Trabajo y Marina Nacional, que fueron “elevados” a secretarías de Estado, si bien la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado estipulaba claramente que ambos tipos de dependencias tendrían la misma jerarquía legal, pero quizá esto no lo consideraba así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efecto de las remuneraciones otorgadas a los funcionarios de una u otra designación jurídica.

Al inicio de la administración del presidente Miguel Alemán se ensayó una interesante modalidad en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, al serle conferidas facultades al Ejecutivo para designar hasta dos secretarios sin Cartera sin requerir para ello de la previa autorización del Congreso Federal (artículo 2o.). Esta discrecionalidad presidencial no fue puesta en práctica durante su gobierno y desapareció de dicho ordenamiento al sexenio siguiente. Lo que sí vale la pena consignar es que fue al inicio de esta administración que se promulgó la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. El número creciente de estas entidades paraestatales y su importancia económica y política como instrumentos administrativos indirectos del gobierno federal hizo necesario iniciar su control y planeación coordinada con las dependencias directas del Ejecutivo federal.

En 1958, antes de tomar posesión de la presidencia, Adolfo López Mateos se propuso reestablecer un Departamento de Planeación y Presupuesto, que por presiones políticas de los futuros miembros de su gabinete “fue elevado a Secretaría de Estado” en el proyecto de reformas a la ley correspondiente. El proyecto de ley tuvo que ser modificado antes de ser sometido a la consideración del Congreso, porque el recién designado secretario de Hacienda y Crédito Público no aceptó ejercer dicho cargo si le despojaban de las responsabilidades de elaborar y ejercer el presupuesto, como lo pretendía la reforma propuesta por López Mateos, y fue así como la nueva “Secretaría de Planeación y Presupuesto” quedó reducida a las funciones que anteriormente tenía asignadas la Comisión de Inversiones que dependía del presidente ya desde la administración de Adolfo Ruiz Cortines, siéndole asignada la poco esclarecedora denominación de Secretaría de la

Presidencia, como se la conoció hasta su transformación en Secretaría de Programación y Presupuesto dieciocho años más tarde.

Fue hasta finales de 1976 que se integró en un solo ordenamiento jurídico, denominado por primera vez “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, la regulación de todos los instrumentos administrativos con que cuenta el Ejecutivo federal para cumplir sus atribuciones constitucionales. Este ordenamiento sirvió de antecedente para la propuesta de reformas al artículo 90 de la Constitución Política, que en 1981, establecieron las bases jurídicas que rigen actualmente el funcionamiento de las dependencias directas del Ejecutivo Federal (las secretarías de Estado y los departamentos administrativos), así como las relaciones de coordinación que deben existir entre estas y las entidades paraestatales (los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos creados por el gobierno federal). La posterior Ley de Entidades Paraestatales, promovida por el presidente Miguel de la Madrid en 1986 precisó aún más los mecanismos jurídico-administrativos para garantizar la coordinación de los programas institucionales y sectoriales de todas las dependencias y entidades que conforman jurídicamente la actual administración pública federal.

Todos estos instrumentos administrativos deberían estar sujetos, en principio al menos, al Plan Nacional de Desarrollo que debe elaborar al inicio de su mandato sexenal el presidente de la República, en cumplimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido en la Constitución Política a partir de 1982, y que, en los últimos dos sexenios, se ha convertido en un requisito de mero cumplimiento formal y burocrático, más que en una realidad operativa eficaz y eficiente para coordinar los esfuerzos del gobierno federal en su conjunto.

Por todo lo anterior valdría la pena reflexionar si no ha llegado el caso de reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para desaparecer la figura de los departamentos administrativos, de los cuales no existe ninguno a la fecha, o bien cuidar que, en el futuro, se reserve esta denominación para la creación de dependencias que efectivamente tengan a su cargo tareas de apoyo técnico administrativo y no se vuelvan a utilizar para el desempeño de funciones sustantivas o de gobierno, que deben estar a cargo de las secretarías de Estado y evitar así que sigan estando sujetos al juego de las presiones y ambiciones político-electorales de quienes las llegasen a tener bajo su cargo o aspiren a ser sus futuros titulares.

VI. LOS GABINETES PRESIDENCIALES

Finalmente unas palabras en torno de los intentos de coordinación que se han llevado al cabo desde 1970 hasta nuestros días, utilizando la figura de los “gabinetes”, encabezados por el presidente de la República o por alguno de los secretarios del Ramo o cualquier otro funcionario que éste determine. Lo mismo vale para las funciones de coordinación que cada presidente decide ubicar específicamente en la o las oficinas de la presidencia, las cuales, en muchas ocasiones, han contribuido a desdibujar o a distorsionar la estructura planteada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dificultando la unidad de propósito y la eficacia de las acciones que deben existir entre las dependencias y entidades paraestatales puestas por la ley bajo el mando y la responsabilidad, directa e indirecta del presidente de la República.

Ya desde las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 existía la posibilidad de conformar “comisiones intersecretariales” para el despacho de asuntos en que “deban intervenir varias secretarías y departamentos del Ejecutivo Federal”, que podían ser “transitorias o permanentes”. Como ejemplo de su utilidad cabría mencionar que, desde la administración de Gustavo Díaz Ordaz, operaba la Comisión Intersecretarial de Inversión-Financiamiento, integrada por representantes de las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Durante la presidencia de Luis Echeverría funcionaron con alguna regularidad los llamados gabinetes “agropecuario”, “industrial” y de “política interna”. Esta práctica fue preservada y sistematizada durante el sexenio de José López Portillo, creándose en muchos casos la figura del “secretariado técnico” para apoyar y dar seguimiento a las resoluciones de dichos “gabinetes sectoriales”. Pero no fue si no hasta la administración de Miguel de la Madrid que, por Acuerdo Presidencial, se creó como “oficina de asesoría y apoyo técnico” de la presidencia, el denominado “Secretariado Técnico de Gabinetes”. En el sexenio siguiente, el de Carlos Salinas de Gortari, también por Acuerdo Presidencial, fue creada la “Coordinación de Gabinetes” como oficina de la presidencia de la República.

La práctica de tomar decisiones relativas a distintos sectores administrativos o económicos con apoyo en gabinetes especializados que cuentan con un secretariado técnico profesional fue eliminada a partir del año 2000 en el que, por acuerdo presidencial, se creó la nueva Oficina Ejecutiva del Presidente de la República, muy en el estilo de la que existe en el Ejecutivo

federal estadounidense. Esta nueva dependencia quedó integrada por diferentes comisiones, coordinaciones, direcciones y oficinas. Entre las primeras destacan las comisiones de Orden y Respeto, la de Crecimiento con Calidad, y la de Desarrollo Social. Como Coordinación Presidencial fue establecida la denominada Para la Alianza Ciudadana. Por lo que se refiere a las Oficinas de la Presidencia fueron creadas, entre otras, la de Políticas Públicas, la de Innovación Gubernamental, la de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, y la de Representación para Mexicanos en el Exterior y Mexico-americanos. De estas oficinas ya no están en operación las dos últimas.

Algunos estudiosos de nuestra administración pública consideran un desacierto haber abandonado la práctica de contar con gabinetes “sectoriales o especializados”, como los que operaron de 1970 al año 2000, y recomiendan su restablecimiento formal como parte de las oficinas de asesoría y apoyo cuya creación autoriza al Presidente de la República la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en su artículo 8o.

Estas son algunas de las reflexiones y recomendaciones que consideramos pertinente formular como parte del análisis de la evolución de los medios o instrumentos administrativos con los que ha contado jurídica y políticamente el presidente de la República a partir de la promulgación de la Constitución de 1824, a la luz de los tiempos que corren y de los que se vislumbran en un futuro próximo.