

**6. RELACIÓN POR SECRETARÍAS
DEL DESPACHO Y PERIODO
DE FUNCIONES DE LOS
INTEGRANTES DEL GABINETE:
(matriz 2)**

6. RELACIÓN POR SECRETARÍAS DEL DESPACHO Y PERIODO DE FUNCIONES DE LOS INTEGRANTES DEL GABINETE: (matriz 2)

6.1 Los Orígenes

En México la composición del gabinete muestra una continua transformación que trasciende al simple crecimiento de las ramas bajo el mando del jefe del Poder Ejecutivo. En un inicio, cuando quedó consumada la Independencia nacional, la estructura gubernamental dispuso de cuatro unidades, mientras que dos siglos más tarde, el llamado ámbito centralizado de la administración pública federal, cuenta con un total de 19 dependencias, divididas en 18 secretarías del despacho y una Procuraduría General de la República.

Los cambios han sido incesantes. Sobre incontables momentos donde las redes buro-cráticas consiguieron extenderse cuantitativamente, las transformaciones que registran dos siglos de historia nacional, acaban respondiendo a la incesante ampliación de las responsabilidades de las instituciones públicas. Son ampliaciones cualitativas de las unidades político-administrativas que resultan de la obligada evolución de los conceptos Estado, gobierno y administración pública.

Las previsiones del Plan de Iguala que el 24 de febrero de 1821 convinieron el realista Agustín de Iturbide y el insurgente Vicente Guerrero, y los posteriores Tratados de Córdoba, signados el 24 de agosto del mismo año por el propio Iturbide y Juan O'Donjú, último virrey de la Nueva España, quedó establecido que mientras las "Cortes" dieran forma al andamiaje constitucional de la nueva Nación, una Junta Provisional Gubernativa de 38 miembros, encargada del ámbito legislativo, tendría la tarea de constituir una Regencia integrada por cinco personas que debían desahogar los asuntos de la esfera ejecutiva.

El 28 de septiembre de 1821, al día posterior de la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, la Junta Provisional Gubernativa nombró a la Primera Regencia del Imperio con Iturbide a la cabeza. Además, el 8 de noviembre de ese año, expidió el Reglamento para su Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado, donde quedó establecido que el Ejecutivo dispusiera del auxilio de cuatro dependencias: Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina; Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; y Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Cabe decir que aunque esos arreglos formaban parte de un plan que tenía previsto la instauración de una Monarquía, primero importada y luego nativa, los mismos mantuvieron el mismo diseño al quedar instaurada la República.

La división de los asuntos públicos en cuatro ramas, provenía de las previsiones inscritas en la Constitución de Cádiz de 1812. A su vez, dicho modelo calcaba el perfeccionado por la Secretaría de la Cámara del Virreinato, institución creada a mediados del siglo XVIII con el propósito de optimizar el flujo de la abundante correspondencia oficial que existía entre la Colonia y la Metrópoli, además de servir de apoyo para la toma de decisiones, su ejecución y supervisión.

La profunda reforma del Estado y de la administración pública que tuvo lugar a partir del ascenso de la Casa de los Borbón a la Corona española, representa la base primigenia de la organización político-administrativa del naciente Estado mexicano, especialmente en lo que corresponde a su rama ejecutiva.

Los cambios fueron de todo tipo. En el plano territorial, sobresale el establecimiento de intendencias que desplazaron a los corregimientos y alcaldías mayores, mientras que en el ámbito de los servicios, aparecieron distintas unidades públicas especializadas en multitud de temas: cobro de impuestos, administración de estancos, operación de correos y loterías, atención de la asistencia social, prestación de servicios educativos y más, que dieron forma al complejo mosaico administrativo de la colonia. La Secretaría de la Cámara del Virreinato, instituida el 28 de agosto de 1756, con el tiempo se convirtió en el centro de una red administrativa compuesta por importantes organizaciones públicas que resultaron parte del patrimonio heredado al México independiente.

La organización con una secretaría de Estado permitió el rápido implante del modelo gaditano. Su diseño, integrado por siete “secretarías del despacho”, fue la pauta que permitió en 1821 el establecimiento de las cuatro primigenias “secretarías de Estado y del despacho”, porque en ese número de unidades estaban clasificados los asuntos públicos atendidos por la Secretaría de la Cámara del Virreinato.

6.2 Hacienda, Justicia, Guerra y Policía

Las primeras cuatro Secretarías de Estado y del Despacho universal del México independiente, resultaron de la multiplicación en cuatro de la organización que tenía la Secretaría de la Cámara del Virreinato. La primera sección, ocupada en asuntos relativos al desagüe, obras del palacio virreinal, extranjeros, correos, ayuntamientos, Fondo Piadoso de Californias, mitad de las intendencias, entre varios más, pasaron a formar parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

La segunda sección, especializada en las rentas del Virreinato, se convirtió en la Secretaría de Hacienda, cediéndole a Relaciones Exteriores e Interiores, sus atribuciones relativas al Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos.

Dos de los tres ramos de la tercera sección, asuntos eclesiásticos y tribunales, pasaron a formar parte de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, mientras que

el tercero, salud, asistencia pública, hospitales, Monte de Piedad, Jardín Botánico, consulados y el resto de las intendencias, fueron integradas a Relaciones Exteriores e Interiores. Por último, la cuarta y última sección destinada a los asuntos militares, dieron lugar a la Secretaría de Guerra y Marina.

Las funciones básicas del naciente Estado permanecieron prácticamente inalteradas a lo largo de varias décadas. En 1837, durante el gobierno de Anastasio Bustamante, surgió una quinta dependencia al separar los ramos de las áreas del Exterior e Interior, pero el intento no fructificó por causa de la inestabilidad política y la insolvencia del fisco. Más aún. En años subsecuentes dichos ramos fueron separados y fusionados en más de una ocasión, y hasta recibieron atribuciones de índole policíaca, pero será hasta 1867, bajo el mandato del presidente Benito Juárez, cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, lograron asumir de manera definitiva su propio perfil.

La reforma de 1837 trastocó nombre y atribuciones de otras dependencias, unas veces llamadas ministerios y otras secretarías, como ocurrió al desaparecer la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; su reposición en 1841 bajo el nombre de Ministerio de Instrucción Pública y Justicia, así como su transformación dos años más tarde en Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, pero ninguno de esos cambios estuvieron llamados a perdurar por la aguda inestabilidad del país.

6.3 El Ministerio del Progreso

En 1853, durante la undécima administración de Antonio López de Santa Anna, surge la quinta dependencia del gobierno nacional. El entonces llamado Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, habría de significar todo un cambio en las pautas de la época, pues a los clásicos deberes del llamado Estado básico o gendarme, iniciaba desde los espacios públicos la promoción de actividades que proponían, en principio, mejoras en las condiciones de vida de la población.

La reforma no era del todo novedosa. Algunas de las funciones encomendadas al nuevo ministerio ya estaban previstas en otras de las dependencias que formaban parte del gabinete de la época, como era el caso de las tareas de fomento asignadas al Ministerio de Hacienda; industria, bajo resguardo del Ministerio de Justicia, o colonización en manos del Ministerio de Gobernación o Interior, según el momento de que se trate. Aquí lo significativo es que por vez primera se tuvo una ventanilla para expedir patentes, otorgar privilegios, autorizar exposiciones, fomentar la industria, impulsar el comercio, extender la colonización y más. En suma, el país concibió una entidad concentrada de manera exclusiva a promover el desarrollo económico del país.

El arreglo institucional del santanismo duró un suspiro. La Revolución de Ayutla lo demolerá, dando origen en 1857 a un nuevo marco constitucional que tampoco pudo trascender la perpetua inestabilidad en que estaba sumida la Nación.

Las posteriores guerras de los Tres Años y del Segundo Imperio, acabaron de trastocar muchos de los cambios efectuados al aparato público federal de años anteriores, siendo hasta el triunfo de la Reforma en que finalmente quedaron las seis secretarías de Estado que venían perfilándose: Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Gobernación, Guerra y Marina, y Hacienda y Crédito Público.

6.4 El Modelo Porfirista

Los siguientes cambios de importancia sucedieron durante la prolongada etapa del porfirismo. El primero de ellos fue dado el 13 de mayo de 1891, cuando un decreto del presidente Porfirio Díaz ordena desprender de la Secretaría de Fomento las funciones de administración y mantenimiento de las vías generales de comunicación y las obras públicas, para originar una segunda dependencia dedicada a la prosperidad material, séptima en el organograma del gobierno federal: la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En esa oportunidad hubo otras modificaciones de interés. Las atribuciones de los despachos de Relaciones Exteriores y de Gobernación quedaron mejor perfiladas, mientras que las facultades referidas al comercio, entonces bajo cause de la Secretaría de Fomento, se volvieron una atribución del área fiscal para originar la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

El 18 de mayo de 1905 quedó constituida la octava dependencia del organograma federal. En esa ocasión, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública fue objeto de una profunda reforma al separar los ramos que desde tiempo atrás estaban bajo su responsabilidad, dando lugar a dos instituciones diferentes: la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El derrumbe del orden porfirista originó nuevos cambios al andamiaje de la administración pública federal. El 19 de enero de 1914, durante la etapa de Victoriano Huerta, fueron redistribuidas las atribuciones de dos despachos, Hacienda y Fomento, para formar la Secretaría de Industria y Comercio, además de ser instaurada una novena dependencia, la Secretaría de Industria y Comercio.

6.5 La Propuesta Carrancista

Al derrumbe de la dictadura huertista volvió a cambiar la organización del gobierno federal. Durante el tiempo en que Venustiano Carranza fungió como Primer Jefe

del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, las dependencias se redujeron a ocho por la fusión de Agricultura y Colonización e Industria y Comercio, bajo el nombre de Secretaría de Fomento.

La promulgación de la Constitución de 1917 trajo consigo cambios mayores al andamiaje de la administración pública federal. El más importante tiene que ver con la creación de la figura del Departamento Administrativo, caracterizada por tener en sus manos tareas consideradas adjetivas o exentas de connotaciones de naturaleza política. A partir de entonces, el gabinete presidencial será integrado por los titulares de las secretarías del despacho y los departamentos administrativos.

En su periodo como Presidente constitucional, Venustiano Carranza expidió dos leyes que volvieron a trastocar la composición de la administración federal. La primera, fechada el 14 de abril de 1917, habría de fusionar las secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación en la Secretaría de Estado.

En aquella ocasión fue restituida la Secretaría de Industria y Comercio. Las secretarías de Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes, cambiaron a Departamento Judicial y Departamento Universitario y de Bellas Artes, además de instituir, con atribuciones de Gobernación, el Departamento de Salubridad Pública.

La Secretaría de Comunicaciones pierde los términos Obras Públicas, permaneciendo prácticamente inalteradas las atribuciones reservadas a las secretarías de Fomento, Guerra y Marina, y Hacienda y Crédito Público. En suma, el gabinete presidencial tendría seis secretarías y tres departamentos administrativos.

La Ley de Secretarías de Estado del 31 de diciembre de 1917, volverá a los despachos separados de Relaciones Exteriores (SRE) y Gobernación (SG). Las secretarías de Fomento e Industria y Comercio, pasaron a llamarse Secretaría de Agricultura y Fomento y Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, además de ser repuesto el nombre de Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El Departamento se pasó a llamar Procuraduría General de la República (PGR). Además, fueron instituidos los departamentos de Aprovisionamientos Generales, de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y de Contraloría, manteniéndose vigentes los departamentos de Salubridad Pública y Universitario y de Bellas Artes. Siete secretarías del despacho y cinco departamentos administrativos elevaron a doce el número de dependencias del Ejecutivo Federal.

La siguiente reforma ocurrió bajo el mandato de Álvaro Obregón. El 3 de octubre de 1921 aparece el decreto que transforma al Departamento Universitario y de Bellas Artes, también llamado Universidad Nacional, en Secretaría de Educación Pública (SEP). No

es todo. La Dirección General de Estadística, parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cambió a Departamento de Estadística.

Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles se conviene la desaparición del Departamento de Aprovechamientos Generales. También es creado el Departamento de Presupuesto que, bajo ciertos candados previstos en los artículos transitorios de la ley que lo instituía, acabó por sólo existir en el papel.

En ese periodo destacan las enmiendas a la Constitución que transforman al gobierno del Distrito Federal en Departamento del Distrito Federal (DDF), bajo resguardo del Ejecutivo. Además, reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, crean la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales, también puesta en manos del Presidente.

El siguiente cambio de importancia será promovido por la administración del general Abelardo L. Rodríguez (1932-1934). Inicialmente, decide eliminar tres departamentos administrativos: Contraloría, Presupuesto y Estadística Nacional, repartiendo sus atribuciones en las secretarías de Hacienda y Economía Nacional.

En 1932 es creado el Departamento del Trabajo y, dos años más tarde, el Departamento Agrario, con lo cual, según la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del 6 de abril de 1934, la estructura de la administración pública central contaba con 15 dependencias: 8 secretarías, 5 departamentos y 2 procuradurías.

La ley en cuestión vino a derogar la del 25 de diciembre de 1917. Esto significó que por vez primera una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, numeraba a las dependencias bajo el mando del Poder Ejecutivo. Dicho de otro modo, el gabinete presidencial lo integraban 15 miembros, sin considerar los Gobiernos de los Territorios Federales, entonces Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, también adscritos al Presidente de la República.

6.6 La Reforma Cardenista

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, primer sexenio del periodo postrevolucionario, el aparato público sufrió una profunda reforma, como lo indican las diversas transformaciones efectuadas, unas destinadas a adecuar y extender las atribuciones de la administración centralizada, y otras enfocadas a la formación del ámbito descentralizado de la administración pública. El país enfrentaba cambios en sus estructuras políticas, económicas y sociales, y se requería una estructura administrativa más acorde con la estrategia ideológica en marcha.

El primero ocurrió en diciembre de 1935. En esa ocasión se decide eliminar al Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, asignándole sus tareas a la Secretaría de Guerra y Marina. Además, atribuciones asignadas a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Agricultura y Fomento, permiten constituir tres nuevos departamentos: Asuntos Indígenas; Educación Física; y Forestal y de Caza y Pesca, respectivamente.

En diciembre de 1936 se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda, más tarde denominado Prensa y Publicidad. En junio de 1937 son adecuadas las responsabilidades del Departamento de Trabajo y de las secretarías de Gobernación y Educación Pública, y queda instituido el Departamento de Asistencia Social Infantil. Incluso, como resultado de la expropiación de los activos ferrocarrileros en manos de particulares, quedó constituido el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, pero ésta situación muy poco tiempo duró al pasar la administración de la empresa a manos de sus trabajadores, y a la posterior creación de un organismo descentralizado.

El 31 de diciembre de 1937 desaparece el Departamento de Asistencia Social Infantil para originar la Secretaría de Asistencia Pública. No es todo. El 1° de noviembre del mismo año, un decreto presidencial cambia el nombre de Secretaría de Guerra y Marina por el de Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Finalmente, el 30 de diciembre de 1939, bajo la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, se desprende de la propia SEDENA el Departamento de Marina, además son eliminados tres de los departamentos creados por esa misma administración: Forestal y de Caza y Pesca; Educación Física; y Prensa y Publicidad.

En el sexenio del general Manuel Ávila Camacho (1940-1946), los cambios fueron contados. El 31 de diciembre de 1940, los departamentos de Trabajo y de Marina, pasaron a ser secretarías del Trabajo y Previsión Social (STPS), y de Marina (SEMAR). En octubre de 1943, el Departamento de Salubridad Pública se fusiona a la Secretaría de Asistencia Pública para instaurar la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Por último, la Secretaría de Economía Nacional simplificó su nombre para quedar en Secretaría de Economía (SE).

La creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada principalmente con atribuciones del ramo de Hacienda, así como la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyas funciones estaban en manos de la Comisión Nacional de Irrigación, sucedidas en diciembre de 1946, fueron innovaciones emprendidas en la gestión del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952). En esa ocasión, también se acuerda cambiar de nombre a la Secretaría de Agricultura y Fomento por el de Agricultura y Ganadería. Un año después se volvió a desprender el Departamento de la Industria Militar de la SEDENA.

6.7 El Gobierno Planificador del Desarrollo

En el periodo del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), ocurrió una reforma a la administración pública federal que enfatizó aspectos referidos a la planeación y el presupuesto en el sector público. Así, fue creada la Secretaría de la Presidencia con el propósito de optimizar el gasto y la inversión.

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, pasó a ser Secretaría del Patrimonio Nacional, y la Secretaría de Economía se convirtió en Secretaría de Industria y Comercio. Además, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas sufrió una división de sus atribuciones para dar origen a dos dependencias diferentes: la Secretaría de Obras Públicas; y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Finalmente, el Departamento Agrario cambió su denominación a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y surgió en el organograma federal un nuevo departamento, el de Turismo.

El siguiente cambio de interés ocurrió en 1974. En ese año, el presidente Luis Echeverría Álvarez transformó el *status* de los departamentos administrativos de Turismo y de Asuntos Agrarios y Colonización, convirtiéndolos en Secretaría de Turismo (SECTUR) y Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), respectivamente. En suma, el gabinete presidencial quedó integrado por dieciséis secretarías de Estado, dos departamentos administrativos y dos procuradurías.

En el sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982), ocurrió la que seguramente es la más importante reforma administrativa en la historia del país. En ella, se quiso introducir una mayor racionalidad a la estructura del gobierno federal, además de acercar por primera vez disposiciones para la instauración, coordinación y supervisión de los organismos del sector paraestatal.

La Secretaría de la Presidencia extendió sus facultades, tornándose en Secretaría de Programación y Presupuesto. Patrimonio Nacional asumió el control del ámbito paraestatal al convertirse en Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Industria y Comercio absorbió tareas del comercio exterior, radicadas en Relaciones Exteriores, para adoptar el nombre de Secretaría de Comercio. Recursos Hidráulicos quedó integrada a Agricultura y Ganadería bajo el nombre de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Obras Públicas asumió tareas de planeación bajo la denominación de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y fue creado el Departamento de Pesca.

En el siguiente sexenio se profundizó el modelo organizativo de años atrás. Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), las funciones de fomento a la industria privada dieron lugar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Además, Patrimonio y Fomento Industrial asumió tareas de fomento a las empresas

públicas bajo el nombre de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y el Departamento de Pesca adquirió el rango de secretaría de Estado.

El traslado de las tareas del medio ambiente determinó que Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Salubridad y Asistencia, se llamasen Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de Salud (SS), respectivamente. Por último, se estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entidad encargada del control del aparato público en su conjunto.

6.8 El Redimensionamiento del Estado

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se decide reintegrar Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, cambiaron las atribuciones de Desarrollo Urbano y Ecología para instaurar la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la Secretaría de Pesca recibió atribuciones de la SEDESOL para transformarse en Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, obligando a su vez al cambio de Agricultura y Recursos Hidráulicos por Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social. Además, Energía; Minas e Industria Paraestatal, fue circunscrita al tema energético, pasándose a llamar Secretaría de Energía (SENER).

El despacho de la Contraloría asumió tareas de modernización administrativa que dieron lugar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Además, desapareció el último departamento administrativo dependiente del Ejecutivo Federal, pues una reforma constitucional determinó que el titular del gobierno del Distrito Federal debía ser elegido por sufragio popular.

El gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), también llevó a cabo su propia reforma a la estructura de la administración pública federal centralizada.

La más destacada se refiere al traslado de atribuciones de la SG para dar origen a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Comercio y Fomento Industrial cambió nuevamente a Secretaría de Economía (SE). Además, una distribución de distintas responsabilidades dio lugar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de la Función Pública (SFP).

Al cierre del siguiente semestre de 2012 permanecía intacta la estructura anterior. En dos siglos de historia nacional, como ha quedado demostrado a lo largo de este trabajo, las dependencias de la administración pública centralizada fueron incrementándose

hasta sumar un total de diecinueve, divididas en dieciocho secretarías de Estado y una Procuraduría General de la República, mismas que además de ser un reflejo de la creciente complejidad de la acción de la administración pública, permiten dar cuerpo al llamado gabinete “legal” o “estricto” del gobierno federal.