



Instituto de Administración  
Pública de Michoacán, A.C.

---

Revista Especial 2001

Conferencia Magistral

“Génesis y Evolución de la  
Administración Pública en México

”

Dr. Alejandro Carrillo Castro

---

# Temas de Administración Pública

---

Revista Especial 2001

Conferencia Magistral  
“Génesis y Evolución de la Administración Pública en México”  
Dr. Alejandro Carrillo Castro



---

Instituto de Administración Pública de Michoacán, A.C.

© 2000 Instituto de Administración Pública de Michoacán, A.C.

**Av. Madero Oriente 635, Morelia, Mich.**

C.P. 58000, Tels. (43) 12 77 24 y 13 03 36

e-mail: [iapm@mich1.telmex.net.mx](mailto:iapm@mich1.telmex.net.mx)

**Impreso en Morelia, Michoacán**

Las opiniones vertidas en esta publicación son responsabilidad de sus autores, por lo que no necesariamente reflejan el punto de vista del Instituto.

# ÍNDICE

---

## PRESENTACIÓN

Fausto Vallejo Figueroa Vicepresidente IAPM.....	9
---	---

## CONFERENCIA

Génesis y Evolución de la Administración Pública en México Dr. Alejandro Carrillo Castro.....	12
--	----



# **INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, A.C.**

**Víctor Manuel Tinoco Rubí**

Presidente Honorífico

## **DIRECTORIO**

**W. Humberto Vázquez Rubio**

Presidente

**Fausto Vallejo Figueroa**

Vicepresidente

**Fernando Gálvez Rodríguez**

Secretario Ejecutivo

**Raymundo Puebla Calderón**

Coordinador de Socios Consejeros

## **SOCIOS CONSEJEROS**

Alfredo Palomares Estrada

Francisco Octavio Aparicio Mendoza

Salvador Arroyo Ceja

Moisés Hernández Paque

Francisco Chávez Ponce

Antonio Garrido Mejía

Antonio Ortega Medina

Aquiles Gaytán

Guillermo Becerril Lozada



*SOCIOS FUNDADORES:* Felipe Sandoval Delgado, Wenceslao Humberto Vázquez Rubio, Fausto Vallejo Figueroa, Salvador Arroyo Ceja, Alfredo Palomares Estrada, Antonio Garrido Mejía, Heliodoro Gil Corona, Luis Alberto Sánchez Martínez, Fernando Gálvez Rodríguez, René Olivos Campos, Salvador Salgado Sánchez, Jorge García López, Sergio Barraza Ibarra, Mauro Ramón Ballesteros Figueroa, Domingo Bautista Farias, Moisés Pardo Rodríguez, Francisco Octavio Aparicio Mendoza, Carlos Gálvez Herrera, Luis Javier Hernández Pérez, Armando Plutarco Hernández Ortiz, Juan Carlos Cesena Tiznado, Antonio Ortega Medina, Manuel Montes y Arrollo, Francisco Chávez Ponce, Aquiles Gaytán, Guillermo Becerril Lozada, Juan José Escalera González, Jaime Oseguera Herrera, José Moisés Hernández Paque, Raymundo Forcada González, Raymundo Puebla Calderón, Víctor Adolfo Vargas Pantoja, Blanca Estela Cedeño García





## **PRESENTACIÓN**

Es un honor tener la oportunidad de presentar el trabajo del Doctor Alejandro Carrillo Castro “Génesis y Evolución de la Administración Pública en México” y , no solo porque es un entrañable amigo con quien tuve la fortuna de colaborar como servidor público, sino porque se trata de un profundo conocedor de las cuestiones relativas a la administración pública que él conoce como teórico, por haber dedicado buena parte de su vida a su estudio, y como práctico, por haberse desempeñado como servidor público en diversos puestos del máximo nivel en la federación.

Atentos a la gran trayectoria del ponente, no es casual que el Instituto de Administración Pública de Michoacán, lo haya invitado para que presentara el trabajo que ahora se pone a su consideración, en una fecha tan significativa para la ciudad de Morelia, como lo es el 460 Aniversario de su fundación, en cuya serie de eventos conmemorativos se inscribe esta conferencia magistral, con la participación del H. Ayuntamiento de Morelia.

Si bien el marco de referencia de la presentación es ya de por sí notable, no puede dejar de destacarse el encomiable esfuerzo del Instituto de Administración Pública de Michoacán (IAPM), siempre preocupado por acercar a servidores públicos de los tres niveles de gobierno, académicos, estudiosos y demás interesados, que en extraordinarias ponencias comparten sus conocimientos logrados en años de experiencia.

En esta ocasión, el Doctor Carrillo Castro nos ofrece una panorámica de la forma como ha operado y opera la administración pública federal a partir del México Independiente, nos va ilustrando con sencillos y coloquiales comentarios, apoyado de didácticos organigramas, de la evolución que ha tenido en ésos 179 años.

En el desarrollo de la exposición el Doctor Carrillo, por decirlo de alguna forma, nos lleva de la mano en el recorrido histórico de las diversas administraciones federales, y nos indica con oportuno énfasis, los movimientos hacia delante y hacia atrás en los esfuerzos por adecuar las estructuras administrativas a los requerimientos y necesidades del momento, que le permiten puntualizar como conclusión: “No hay nada nuevo bajo el sol”.

Se trata sin duda de un trabajo de la mayor importancia en que se ponen de manifiesto la dedicación y el dominio del tema, que nos permitirá dimensionar los esfuerzos realizados a lo largo de los años, en el empeño por mejorar el quehacer administrativo en beneficio del destinatario final de toda administración pública, la sociedad.

Fausto Vallejo Figueroa.  
Vicepresidente del Consejo Directivo  
IAPM

## GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

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

En 1821 existían en México sólo **cuatro dependencias** para auxiliar al Titular del Ejecutivo; hoy su número se ha elevado a diecinueve. Pero la evolución de las dependencias de la Administración Pública no ha sido sólo **cuantitativa** sino también **cuantitativa**, pues su diferente estructura y funciones han obedecido también a una evolución del concepto de **gobierno** y del **Estado** mismo, a lo largo de estos 179 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.

## El Estado, el Gobierno y la Administración Pública

Conviene recordar que, para los seres humanos, la invención del **Estado** ha sido tan útil o más que la invención de la rueda. En los últimos 5 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 nacionales-estado, ciudades-estado y plurietnias-estado**, como es el caso de México. (Artículo 4º de la Constitución) así como **confederaciones, federaciones y uniones de Estados**. (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 la **Constitución Política** o forma de organización jurídica de las **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 “**Leviatán**”. 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 igualmente 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.

### **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 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 ti”, y que el “**resto es comentarlo**”.

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 la administración pública. Y eso es lo que veremos 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 179 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 y 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 fueran **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**

Hemos tomado como ejemplos del primer **método de análisis**; “rama” por “rama”, “árbol” por “árbol”, las funciones a cargo de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** y de la **Defensa Nacional**. Estas dependencias son las encargadas de cumplir **dos** de las cuatro **funciones básicas** de toda Administración Pública.

Empecemos primero por la **Secretaría de Hacienda**. Esta Secretaría 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. 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.

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**, 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 Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**, de la **Reforma Agraria**, del **Medio Ambiente y Recursos Naturales**, 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 179 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 las cuales fueron revertidas 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 **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 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 en 1946, con la expedición de la nueva **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**, promovida al inicio del gobierno del Presidente Miguel Alemán. 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 promovió 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 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 ha logrado recuperarse siempre. El primer intento de separar la función de elaboración del Presupuesto de Egresos de las que corresponde 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 la 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 Ruíz 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 Presidente 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**, que dependía directamente del Presidente de la República.

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 hermano 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 la **separación estructural** de las funciones de cobro de los ingresos y 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 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, la de **Hacienda y Crédito Público**, 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 tres de los últimos cuatro 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”.

El método de análisis que hemos denominado “**rama por rama**” podría ser, empleado también en el caso de la actual Secretaría de la Defensa Nacional.

Esta dependencia nació, al igual que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde el inicio de la vida independiente de nuestro país en 1821, bajo el nombre de la **Secretaría de Estado de Guerra y Marina**. Al igual que lo ocurrido con la **Secretaría de Hacienda**, a lo largo del tiempo ha sufrido algunos desprendimientos de sus funciones originales, como los dos relativos a la **industria militar**, mismos que fueron reabsorbidos por la dependencia “madre” en otras tantas ocasiones, y el de las funciones de la **armada o marina de guerra**, que le fueron desprendidas en 1937 y que permanecen separadas desde entonces, primero a cargo de un **departamento administrativo** y posteriormente a cargo de una **Secretaría** denominada de **Marina**.

Como ya se señaló, al triunfo de la Independencia, el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal de 1821, incluyó como una de las **cuatro primeras dependencias** de la **Administración Pública centralizada**, a la **Secretaría de Estado de Guerra y Marina**, misma que fue ratificada por la Constitución Federal de 1824. Al adoptarse en 1836 un gobierno de tipo centralista, se le cambió en nombre de **Secretaría al de Ministerio de Guerra y Marina**.

Durante los siguientes veinticinco años mantuvo esta denominación a pesar del restablecimiento del sistema federal de gobierno adoptado por la Constitución de 1824. No fue sino hasta 1861, cuando el **Ministerio de Guerra y Marina** volvió a cambiar su nombre, primero por el de **Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina**; y posteriormente, por el de **Secretaría de Guerra y Marina**, que se mantuvo sin alteraciones por más de 70 años, hasta su transformación en **Secretaría de la Defensa Nacional**, en 1937.

El primer desprendimiento de sus funciones originales ocurrió en 1917, durante el gobierno de Venustiano Carranza, al crearse un **Departamento Administrativo** encargado de los **Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares**. Diecisiete años más tarde, las funciones encargadas por Carranza a este **Departamento Administrativo** fueron reincorporadas a la de **Secretaría de Guerra y Marina** en diciembre de 1935, durante el primer año de gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas.

Fue también durante esa administración, en 1937, que la **Secretaría de Guerra y Marina** se transformó, como ya se dijo, en la actual **Secretaría de la Defensa Nacional**, y dos años después, en 1939, el propio Presidente Cárdenas promovió el desprendimiento de las funciones relativas a la **Armada** para constituir el **Departamento de la Marina Nacional** que, un año más tarde, fue elevado al rango de **Secretaría de Estado**.

Fue en abril de 1947, durante la administración del Lic. Miguel Alemán, el primer Presidente civil después de la Revolución de 1910-17, que se le volvieron a desprender las funciones relativas a la **Industria Militar**, para ser encargadas de nuevo a un **Departamento Administrativo** con ese mismo nombre, similar al creado por Carranza en 1917. El **Departamento de la Industria Militar** mantuvo esta designación hasta diciembre de 1976 cuando, al inicio del sexenio del Presidente José López Portillo, fue nuevamente reincorporado a la **Secretaría de la Defensa**, al promulgarse la primera **Ley Orgánica de la Administración Pública**.

Por su parte, la nueva **Secretaría de Marina**, desprendida a su vez de la **Secretaría de la Defensa**, ha sufrido con el tiempo diversas modificaciones en su estructura y funciones. Al momento de su creación como **Departamento de la Marina Nacional** en 1939, se le atribuyeron las funciones de la **Armada Nacional**, agregándosele las relativas a la Marina Mercante, la construcción de Obras Marítimas, la regulación de la Pesca y las Industrias Conexas, la administración de los astilleros y diques, la protección y conservación de los recursos del mar y la investigación de la fauna y flora acuáticas. Como ya se señaló, un año después de su creación como **Departamento Administrativo**, en 1940, se transformó en **Secretaría de Estado** con el mismo nombre.

En 1958, en las reformas que promovió el Presidente Adolfo López Mateos a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el fomento a la pesca fue transferido a la Secretaría de Industria y Comercio. En 1976, cuando se estableció por mandato constitucional la zona marítima económica exclusiva del

país, su vigilancia fue encomendada también a la Secretaría de Marina. Y en diciembre de 1976, como parte del programa de reforma administrativa emprendido por el Presidente José López Portillo, al inicio de su mandato constitucional, la Secretaría de Marina sufrió nuevamente una modificación importante al ser transferidas a la **Secretaría de Comunicaciones y Transportes** las atribuciones relativas a la marina mercante y a la construcción de las instalaciones portuarias, en tanto que las funciones relativas a la pesca, fueron asignadas a un nuevo **Departamento Administrativo** con ese nombre, que poco tiempo después fue transformado en la **Secretaría de Pesca**. En la actualidad las funciones de esta dependencia están a cargo de la **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**.

Con este mismo enfoque “microadministrativo”, “rama por rama” se podría analizar también la evolución de las otras dos **funciones básicas** de la **Administración Pública centralizada** de nuestro país, esto es las relativas a las **Relaciones Exteriores y a las Interiores de Gobernación**. Sin embargo, consideramos que los ejemplos de las Secretarías de Hacienda y de Guerra y Marina son suficientes para ilustrar, aunque sea de forma somera, lo que hemos denominado como el método de análisis microadministrativo, por *función básica* o “*rama por rama*”.

## 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, macroadministrativo o del bosque en su conjunto**. Para ello, habremos de proponer, de manera un tanto arbitraria, las **épocas o períodos** que utilizaremos en la revisión de la evolución histórica de la **Administración Pública Centralizada**, que no es sino una forma más de estudiar la apasionante historia de nuestro país.

## El Siglo XIX

En el siglo antepasado 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 período abarcaría el del conflicto entre liberales y conservadores, la lucha contra el Imperio de Maximiliano y el restablecimiento de la República, ajo la Presidencia de Benito Juárez. Y un ~~tercer período abarcaría las continuadas presidencias formalmente republicanas de Porfirio Díaz, que los estudiosos denominaron la~~ **Dicadura o el Porfiriato.**

Durante el **primer período** 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 cuatro 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 período**, 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 Secretaría o Ministerio. 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**). Un año después, en 1853, estas funciones se agruparon de nuevo en una **Secretaría**, la de **Relaciones Interiores, 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 lo ejerció bajo el concepto de una **República Centralista**.

Un **segundo período** 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 esta tarea. A guisa de anécdota vale referir que, en 1855, cuando el Presidente Alvarez invitó a Melchor Ocampo a ocupar la cartera de **Ministro de Relaciones Exteriores**, éste último aceptó la encomienda para renunciar **quince días después**, exponiendo un razonamiento vigente hasta nuestros días. Ocampo explicaba 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, disenta radicalmente en los **medios administrativos** 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 período** 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 Días hasta el inicio de la Revolución Social de 1910. Como contrapartida de los innumerables 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 período 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, quien formalmente estuvo veintinueve años al frente de la Presidencia de la República.

En este período 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 al 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

Por lo que toca al siglo pasado, cabría utilizar una clasificación por **períodos presidenciales**, a partir de la consolidación del grupo triunfante de la primera Revolución Social de esa centuria. Podrían definirse convencionalmente **seis períodos** 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 en lo básico, o sólo sufrió modificaciones marginales.

Entre los períodos en los que se produjeron **cambios sustanciales en la estructura y funciones** de la Administración Pública de México durante el siglo pasado, 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 inició de la gestión de **Adolfo López Mateos**; la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** propuesta por **José López Portillo**, en 1976; y los diversos cambios realizados por el Presidente **Ernesto Zedillo** durante el mandato **1994-2000**. Cabría señalar que las más recientes reformas a la estructura administrativa del gobierno federal, si bien formalmente se realizaron en los últimos días del mandato zedillista, deben analizarse como las primeras reformas propuestas por el **Presidente Vicente Fox** al inicio del nuevo Siglo.

De esta forma procederemos a comentar, así sea brevemente, lo que a nuestro juicio constituyen los **seis** momentos más relevantes del siglo pasado, por lo que se refiere a la **evolución de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal** de nuestro país durante ese período, dejando para un capítulo aparte el análisis de las últimas modificaciones que, en rigor, deben adscribirse ya a la Administración del **Presidente Fox** y al **siglo XXI** que apenas comienza.

### **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**, y los de **establecimientos fabriles y militares**, o 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 considerarse como de mero apoyo técnico. Aquí cabría decir que, al desaparecer la Secretaría de Justicia, Carranza dio un paso muy importante para fortalecer, como ahora se pretende también, la llamada división de**

**Poderes a nivel del 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 esta 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 pretendía Carranza era lo que hoy se conoce como la descentralización o “**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, explican también esta medida por el hecho de 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 y volvió a centralizar esta facultad al nivel federal, restableciendo 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 llamada **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 de 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 Abastecimientos Generales**, el de **Establecimientos Fabriles y Militares** y el de **Contraloría**.

## De Plutarco Elías Calles a Lázaro Cárdenas

Con este mismo enfoque fueron creados, en 1923, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, el **Departamento de Estadística Nacional**, así como en 1928, el **Departamento del Presupuesto**, por el presidente Plutarco Elías Calles, como ya se explicó. Sin embargo, en ese mismo año, el presidente Calles inició el uso de la figura del **Departamento Administrativo** para hacerse cargo de **algunas 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**.

Como ya se explicó, en 1932, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, desapareció el **Departamento de Contraloría** pero 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, como se volvió a hacer recientemente, **Secretaría de la Economía Nacional** y se le adscribieron las funciones que tenía anteriormente a su cargo el Departamento de Estadística Nacional.

## La Administración de Lázaro Cárdenas

Al inicio de lo que fue el **primer sexenio** de un Presidente de la República en el período 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 hasta 1910.

Cárdenas se había comprometido a ejercer su mandato en cumplimiento de un **plan de trabajo** elaborado por la dirigencia de su Partido, el PRM, para todo el sexenio, lo que constituyó el primer **Plan Sexenal** de un gobierno surgido de la Revolución. 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 en torno a la diferencia entre las secretarías y los departamentos, se crearon tres nuevos **departamentos administrativos**. Estos fueron el **Forestal, de Caza y Pesca**, el de **Educación Física** y el de **Asuntos Indígenas**. Cabe señalar que, en contrapartida, y a fin de que no se hipertrofiara la estructura administrativa de su gobierno, también desaparecieron dos departamentos administrativos: el de **Abastecimientos Generales**, que fue reabsorbido por **Hacienda**; y el de **Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares** que, como ya se señaló, 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 como resultado de la expropiación de las instalaciones y equipos de las empresas privadas que, hasta entonces, los habían venido administrando. Sin embargo, el **Departamento de Ferrocarriles** desapareció el mismo año de su creación, para dar nacimiento a un **organismo descentralizado** con el mismo nombre y funciones. A la **Secretaría de Guerra y Marina** se cambió el nombre por el de **Defensa Nacional** y el **Departamento de Asistencia Social e Infantil** se elevó al rango de **Secretaría de Estado**, con el nombre de **Asistencia Pública**.

En 1939 se llevó a cabo una **tercera reestructuración administrativa** del período correspondiente al Presidente Cárdenas. En ella desaparecieron tres de los **departamentos administrativos** creados durante los primeros años de su gobierno, 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 Avila Camacho

El período del Presidente Cárdenas terminó con las mismas **quince dependencias** con las 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 período siguiente, del presidente Manuel Avila 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, como ocurre en la actualidad.

## 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, como ya se dijo, se desprendieron de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**; y por la otra, la de **Recursos Hidráulicos**, cuyas funciones correspondían anteriormente a la de Comisión Nacional de Irrigación, que dependía de la **Secretaría de Agricultura y Fomento**, la cual tuvo por ello que cambiar su nombre al de **Agricultura y Ganadería**. Por su parte, el **Departamento de Trabajo** se convirtió en la **Secretaría de 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 Ruíz Cortínes

Durante la Administración del Presidente Adolfo Ruíz Cortínez, **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 del Ejecutivo Federal, 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**. Por su parte, el **Departamento Agrario** cambió su denominación por la de **Asuntos Agrarios y Colonización**.

### **Los Períodos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Alvarez**

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 modificaciones importantes. Si acaso debe mencionarse que, en 1974, fueron elevadas al rango de **Secretaría de Estado** los anteriores **Departamentos Administrativos de Turismo y de Asuntos Agrarios y Colonización**, que se convierte en la **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** 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 a la de **Comunicaciones y Transportes** se le adscribieron 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 **Secretaría de la Presidencia**, desprendiendo las funciones de 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 demás dependencias **coordinadoras de sector** la supervisión y control de las **entidades paraestatales** relacionadas con el desempeño de sus respectivas funciones sustantivas.



Después de esta reforma, la última que tuvo como propósito una revisión **integral** de la Administración Pública Centralizada, podría decirse que las prioridades de los tres siguientes gobiernos se orientaron más bien a la realización de la **reforma del Estado**, con base en la cual se fueron modificando algunas **dependencias centralizadas** del Ejecutivo, y se puso el acento en la *reducción y privatización* de algunos **organismos descentralizados y empresas de participación estatal**.

### **La Administración de Miguel de la Madrid**

Así, durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, a la **Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial** se la circunscribió al manejo de la regulación de **los recursos naturales 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 Paraestatal**. 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 período, se simplificó el nombre de la **Secretaría de Salubridad y Asistencia**, la cual se denomina desde entonces, **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 a la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**.

### **La Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León**

Durante la gestión del Presidente Ernesto Zedillo, la **estructura** de la administración pública tuvo cuatro cambios importantes a **nivel centralizado**. La **Secretaría de Pesca** se transformó en la del **Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**, recibiendo funciones anteriormente encomendadas a la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, la cual desaparece, así como de la **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**, la cual cambió su nombre por el de **Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural**. Por otra parte se incorporaron nuevamente a la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación** las funciones de **modernización administrativa**, por lo que su denominación cambió a la de **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**; a la **Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal** se la circunscribió exclusivamente al renglón de energéticos, cambiando su nombre al de **Secretaría de Energía**; y se creó una **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, desprendiendo sus funciones de la **Procuraduría General de la República**.

Debe señalarse que durante esta administración, desapareció el último de los **departamentos administrativos** dependientes del Ejecutivo Federal, el que tenía a su cargo el gobierno del **Distrito Federal**, cuyo titular será ahora elegido por el voto directo de los ciudadanos que residen en la capital de la República, reduciéndose así a 18 el número de dependencias centralizadas dentro del **Ejecutivo Federal**.

### **La Administración de Vicente Fox**

Como ya se señaló, al final de la Administración del Presidente Zedillo, al igual que ocurrió al término de la del Presidente Echeverría, el Presidente electo Vicente Fox, promovió ante los legisladores de su partido, que se presentara ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas importantes a la estructura y funciones de la Administración Pública, que había de quedar bajo su responsabilidad en el siguiente sexenio. Dicha iniciativa fue modificada

sustancialmente por el Congreso, el cual no aprobó todas las reformas que contenía el proyecto original del Presidente Fox, no obstante lo cual, y a pesar de que formalmente las modificaciones se realizaron todavía durante la administración presidida por Ernesto Zedillo, las reformas que a continuación habrán de reseñarse corresponden, de hecho, al primer período gubernamental del siglo XXI, al frente del cual se encuentra Vicente Fox Quesada.

La modificación más destacada resulta sin duda, la creación de la nueva **Secretaría de Seguridad Pública**, cuyas funciones básicas fueron desprendidas de la **Secretaría de Gobernación**. Con ello el número de dependencias directas del Ejecutivo, se elevó de nueva cuenta a diecinueve. A lo anterior habría de añadirse un número importante de **nuevas unidades de asesoría, de apoyo técnico y coordinación** que, con base en las reformas que se hicieron al artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el nuevo titular del Ejecutivo determinó ubicar en la propia Presidencia de la República al inicio de su mandato.

Se realizó asimismo una importante reasignación de funciones entre diversas dependencias ya existentes, algunas de las cuales tuvieron por ello que cambiar de denominación. Así, la **Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)** cedió algunas de sus atribuciones referentes a la Pesca, a la nueva **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación** (la cual, en vez de **SAGADERUPA**, como podría habersele denominado sintéticamente, será conocida oficialmente como **SAGARPA**). Por cierto cabe destacar que no es frecuente que en el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública se establezcan atribuciones que, en un futuro, habrán de corresponder a una **“entidad pública”** cuyas características administrativas no quedan claramente especificadas en el texto legal, como ocurre con el recientemente modificado Art. 35 de dicha Ley Orgánica. La referida **“entidad pública”**, deberá encargarse en el futuro **“del fomento de la actividad pesquera”** y deberá además **“proponer”** a la propia **SAGARPA** **“las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero”** al igual que **“las normas correspondientes a la formación y organización de la flota pesquera”**.

Todo parece indicar que, como se señala en el artículo séptimo transitorio de dichas reformas, el Ejecutivo tiene pensado crear una nueva **entidad paraestatal** para ocuparse de ciertas funciones operativas en torno **de la pesca**, que habrá de quedar adscrita **sectorialmente** a la nueva **SAGARPA**. Sin embargo, se puede crear alguna confusión al respecto, puesto que el legislador atribuyó también, dentro de la misma Ley Orgánica a la **Secretaría del Medio**

**Ambiente y Recursos Naturales** (ahora SEMARNAT) la función de “formular y conducir la política nacional en materia de.....la **actividad pesquera**”, Art. 32 BIS, Fracción II.

Por cierto que esta función ha tenido un verdadero “vía crucis” administrativo a lo largo de los años en nuestro país, pues ha pasado de la original **Secretaría de Fomento** a la de **Agricultura y Fomento** en 1917; de ahí al Departamento Forestal, de Caza y Pesca en 1935; luego regresó por un tiempo al **Departamento de Marina**; de donde pasó nuevamente a la de **Industria y Comercio**; y de ahí “emigró” al nuevo **Departamento de Pesca**, el cual posteriormente fue transformado en la **Secretaría** del mismo nombre, que luego sirvió de base para la creación de la **Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)**; y con las más recientes reformas quedará ubicada de nuevo en la **SAGARPA**, pero parece que sólo por un tiempo, hasta que, como curiosamente lo establece la propia Ley Orgánica, se cree una nueva “entidad pública”, que habrá de tener a su cargo esta sufrida y errante función administrativa.

La anterior **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**, cambió de nombre al de **Economía**, como ya había ocurrido en 1932, y recibió entre sus nuevas atribuciones, la regulación del abastecimiento de los consumos básicos de la población, el apoyo a empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas y el fomento al desarrollo del pequeño comercio, por sólo señalar las más relevantes.

También otras dependencias recibieron nuevas funciones y cedieron otras, sin tener por ello que cambiar de denominación. Tal fue el caso de la **Secretaría de Educación Pública**, que recibió de la de **Gobernación**, la de promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, así como la de dirigir las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal. También hubo una reasignación de funciones entre la **Secretaría de Desarrollo Social** y la nueva de **Economía**.

En virtud de que el período sexenal correspondiente al Presidente Fox apenas se ha iniciado, y tomando en cuenta que el actual Congreso de la Unión no aprobó todas las reformas que había enunciado como parte de su proyecto de gobierno el actual titular del Ejecutivo, es de esperarse que durante los años siguientes se lleven al cabo numerosas **reformas a la estructura y funciones de las Administración Pública Federal**, tanto a la centralizada como a la paraestatal. Habrá por ello que estar muy atentos al alcance y contenido de las mismas, para

poder intentar una evaluación objetiva al final del presente sexenio, utilizando la misma metodología y criterios que se han venido utilizando con respecto a las pasadas administraciones.

### **La Reforma del Estado requerirá sin duda, una nueva Reforma de la Administración Pública**

Como ya se señaló, durante los tres sexenios anteriores al actual, el enfoque de la **Reforma del Estado**, prevaleció sobre el de la **Reforma Administrativa**. En esos dieciocho años se buscó insertar al país dentro de la corriente mundial que promueve el ajuste o reducción del **concepto del Estado** y sus **funciones**, así como la recomposición de las relaciones entre sus distintos componentes, particularmente las relativas al **gobierno frente 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, más “de Estado” que “administrativas”.

El papel del **Estado**, así como el del **mercado** en la economía y en la vida social; el **equilibrio** real entre los poderes públicos; el **redimensionamiento del gobierno**; la descentralización política y administrativa a 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**, de la que se habla tanto hoy día.

Podría decirse que el concepto actual de **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 les 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** y la **protección de los derechos humanos**, e igualmente para enfrentar problemas como el

**combate a las enfermedades transmisibles, al tráfico de drogas y al crimen organizado, por sólo mencionar algunos ejemplos.**

Por otra parte, al interior del propio **Estado** se presenta una demanda cada vez más difundida entre la **sociedad civil** para que, en cierto tipo de funciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico y social, como la explotación de los recursos naturales y la prestación de servicios como los educativos, los de salud y los de energía, participen también de manera importante, los propios **particulares** y aún los **extranjeros**.

Si las **reformas administrativas** que se realizaron de 1917 a 1976, tuvieron 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 empezó a surgir en las postrimerías del siglo pasado, demanda la realización de una nueva **reforma administrativa** que permita adecuar los **medios instrumentales** que existen actualmente a la consecución de los nuevos **objetivos** que habrán de caracterizarlo.

Habremos de estar muy atentos al contenido y alcances de la **Reforma del Estado** que se ha propuesto llevar a cabo el Presidente Vicente Fox, así como a las **reformas administrativas** que dicha transformación habrá de demandar para resultar efectiva en la práctica. Continuaremos siendo puntuales testigos de lo que en años venideros ocurra dentro del **proceso evolutivo** que hemos venido reseñando hasta ahora, por lo que se refiere a los cambios que se presenten en la **estructura y funciones** de la Administración Pública de México.



