



La Administración Pública Federal: origen y desarrollo institucional en el siglo XX y XXI

RESUMEN

Este documento explica la formación de la administración pública federal y sus dependencias, así como algunos factores políticos, económicos y sociales para su creación, en el contexto de la legislación mexicana del siglo XX y XXI.

Palabras clave: Siglo XX, Siglo XXI, administración pública federal, secretarías de Estado.

ABSTRACT

This document explains the formation of the federal public administration and its dependencies, as well as some political, economic and social factors for its creation, in the context of the Mexican legislation of the XX and XXI centuries.

Key words: Twentieth century, 21st century, federal public administration, secretaries of State.

INTRODUCCIÓN

La modernidad se asomaba a México y, con ello, también la de las instituciones. El siglo XX trajo consigo nuevas esperanzas de modernidad que llegaron acompañadas en el último lustro, de la introducción de novedosos servicios públicos como lo eran, el alumbrado público y el transporte público mediante tranvía. Estos nuevos servicios debían ser incorporados a un estamento administrativo, con el objeto de regular su administración y su prestación, y con ello, la necesidad de crear instituciones para dotar sus servicios o regular sus funciones.

Es en este periodo de conclusión del siglo XIX y apertura del XX, conocido como Porfiriato, gobernado por el expresidente Porfirio Díaz, de 1875 a 1880, con un paréntesis para que Manuel González gobernara y que

¹ Es politólogo por la Universidad de Guadalajara y Maestro en Seguridad Nacional por la Armada de México. Ha sido asesor parlamentario en diversas Comisiones de la Cámara de Diputados y así como en Comisiones y en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Es investigador externo del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México y escribe en La Silla Rota, La Crónica de Hoy Jalisco, Indicador Político y Congressistas.



posteriormente, de 1884 hasta la renuncia de Porfirio Díaz en 1910, retomara las riendas de la administración pública en México (Sánchez González, 2004).

Las medidas económicas implementadas en el porfirismo causaron un impacto positivo en los inversionistas extranjeros, de ahí la expansión en los rubros de comunicaciones y transportes, finanzas, minería. Había llegado la era industrial a México y con ello, la red ferroviaria aumentó de 600 kms. a más de 20,000; la red telegráfica aumentó de 70,000 a 90,000 kms. de expansión. Se abrieron bancos, tiendas departamentales y demás giros comerciales.

Así y para controlar la expansión económica del país, durante la etapa Porfirista existieron seis Secretarías de Estado², que despachaban los asuntos de la administración pública federal: Relaciones Exteriores, Gobernación, Fomento, Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público, Justicia e Instrucción Pública. Con ello, Díaz había dejado atrás la visión unilateral de cuatro funciones de Estado (Hacienda, Relaciones, Guerra y Marina, Gobernación y Justicia) y en lo sucesivo, el Estado Mexicano asume la responsabilidad de sus funciones, así como las funciones de gobierno, como el fomento económico, instrucción, bellas artes, beneficencia pública y además las funciones de obra pública, comunicaciones y agraria, principalmente.

En vista de la función de obras públicas y las nuevas actividades derivadas del aumento en ferrocarriles y telégrafos principalmente, para 1891 Díaz crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y con ello, ampliando la estructura a siete Secretarías de Estado. (Instituto Nacional de Administración Pública, 1983)

Esta fue una etapa de inestabilidad y de constantes reordenamientos administrativos ya que, en un periodo de 4 años, el presidente Porfirio Díaz hizo 30 cambios en la titularidad de las Secretarías (Sánchez González, 2004). La cartera de Relaciones Exteriores fue la que más cambios tuvo con 12 titulares; posteriormente, Hacienda con seis titulares; las carteras de Gobernación, así como la de Justicia e Instrucción Pública, tuvieron cuatro titulares cada una; la cartera de Guerra tuvo tres titulares y por último, la cartera de Fomento tuvo un sólo titular en esta etapa de gobierno.

Es muy posible que las exigencias de modernidad señaladas por el presidente Díaz hayan sido el motivo de los constantes cambios en su administración. Recordemos que además de la introducción de servicios públicos como el alumbrado público y el tranvía, su administración introdujo grandes cambios en la administración pública. Entre estos grandes cambios se pueden citar la reorganización y el establecimiento de nuevos cuerpos del Ejército, como el Cuerpo de Defensas Rurales, que combatió al abigeato y al asaltador de caminos en las zonas rurales y serrana del país.

² En 1853 Antonio López de Santa Anna cambia la denominación de Ministerios, por el de Secretarías de Estado.



En ese entonces la Armada era un departamento jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Guerra y Marina, en el que durante la mitad del siglo XIX permaneció vigente la Ordenanza Naval de 1793, expedida por Carlos III, dado a que una vez concluida la independencia de México en 1821 siguieron vigentes sus disposiciones en virtud a que la Armada del naciente Estado mexicano, contaba con pocas embarcaciones (Sinópsis, Ordenanza General del Ejército, 2010).

Por otra parte, Porfirio Díaz reorganizó la administración de la función de Estado de la Hacienda Pública, reformando las oficinas federales, modificando la Ordenanza General de Aduanas con el que reprimió el contrabando, cesó la figura de empleados supernumerarios, creó la Dirección de Deuda Pública y estableció una Comisión Consultiva de Crédito con la que renegoció las condiciones del pago de la deuda con los acreedores del Gobierno y junto con la creada Dirección de Deuda, exigió a su personal eficiencia y moralidad en la recaudación, así como en su distribución.

Además, promulgó la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático, así como las Leyes de Enseñanza Primaria Obligatoria y Reglamentaria de la Instrucción Pública. Verdaderamente el presidente Díaz impulsó medidas de actualización política y administrativa de su gestión que algunas siguen vigentes. Por ejemplo, a pesar que desde el siglo XVIII Pedro Romero de Terreros creó el Nacional Monte de Piedad, no fue sino hasta el porfirismo en que se decretó su creación.

En lo que podría denominarse el primer intento de profesionalización del servicio público en el país, la etapa porfirista implementó con la Escuela de Comercio y Administración, la carrera de empleados que deberían cursar quienes aspirarían a ser empleados públicos. Este podría ser el primer intento en profesionalizar el servicio público mexicano.

Esta profesionalización vino a ejercer un antecedente político y normativo importante en la conformación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, antecedente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las funciones que ejerce el Estado mexicano.

DESARROLLO

Al entrar el siglo XX ya estaban zanjadas fuertes diferencias políticas, económicas y sociales que terminaron en la renuncia de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República, y con ello, el fin del porfirismo, esfumándose así los sueños de modernidad para abrir paso a los enfrentamientos armados, producto del crisol de ideas y opiniones en que debería ser México.

Por ejemplo, una de las modificaciones al modelo de administración pública que hizo el Presidente Francisco I. Madero fue en la estructura jerárquica y administrativa de los cuerpos que integraban la defensa nacional a cargo de la función de Estado de defensa con la expedición en 1911 que se hizo de la Ordenanza General del Ejército (Ordenanza General del Ejército, 1911) y en 1912 de la Ordenanza General de la Armada, por el



que otorga una organización a la Armada Nacional que en ese entonces dependía, como se dijo, del Departamento de Marina adscrito a la Secretaría de Guerra y Marina (Ordenanza General de la Armada, 2000).

Es importante señalar que hoy en día y, aun cuando esta norma se encuentra vigente, muchas de sus disposiciones están en desuso, toda vez que diversas disposiciones que se encontraban contenidas en esta Ordenanza, han sido integradas a la Ley Orgánica de la Armada de México, a la Ley de Ascensos de la Armada de México, así como al Reglamento de Honores, Banderas y Luces de la Armada de México.

Además, se instituyó el Servicio Militar obligatorio y creó la Junta Superior de Guerra. Madero también creó la Comisión Nacional Agraria, derivado de las demandas de la revolución y para solucionar el problema de la pequeña propiedad. Por otra parte, y en el ramo laboral, Madero hizo del Departamento del Trabajo, la Secretaría de Fomento (Moreno Rodríguez, 1980).

La continuación de los antecedentes políticos y normativos que siguieron reformando el modelo de administración pública fue suspendida con motivo del asesinato de Madero y del caos político que privaba en la decena trágica.

La revolución no produjo modificaciones en la conformación de la administración pública ya que el país se encontraba en un *impasse*, como consecuencia de la división política existente, carente de la unidad política que le diera orden y dirección a la administración de gobierno.

En esta etapa posrevolucionaria, los gastos de la revolución consumían los ingresos que produjeron los cambios de la etapa porfirista, de tal forma, que al concluir las hostilidades la economía mexicana se encontraba devastada y necesitada de la intervención del Estado para reactivar e impulsar los sectores de la economía desgastados.

Por otra parte, desde el Plan de San Luis de Francisco I. Madero, hasta el Plan de Agua Prieta de Álvaro Obregón, pasando por el Plan de Ayala de Emiliano Zapata o el Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza, ninguna de estas proclamas propuso cambios al modelo de administración pública. En todas, su finalidad era eminentemente política.

No obstante, como primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza reorganizó la institucionalidad del gobierno, mediante la expedición de un decreto (Moreno Rodríguez, 1980) de diciembre de 1913, en el que estableció ocho Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio y Guerra y Marina.



Además, y por tratarse de una de las principales demandas de la revolución como lo era, el reparto de tierras, había tenido en la creación de la Comisión Nacional Agraria una vía para dar inicio a las demandas de la tierra. Esta Comisión se encontraba adscrita a la Secretaría de Fomento y se originó como consecuencia de la Ley Agraria expedida el 6 de enero de 1915 en el que cada estado o territorio creó una comisión local agraria a fin de encausar estas demandas.

Este modelo permaneció como tal hasta 1917, año en que Carranza promulgó el 14 de abril, la Ley de Secretarías de Estado, en donde reestructuraba la administración pública, dejando solo seis Secretarías: Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, Industria y Comercio. Además, creó tres Departamentos Administrativos Judicial; Universitario y de Bellas Artes y Salubridad Pública. Por lo que toca al Departamento Judicial, éste recibió la denominación de Procuraduría General de la Nación, y a su vez, el Departamento Universitario y de Bellas Artes en Universidad Nacional. Aquí encontramos una referencia contemporánea a la futura creación de la Procuraduría General de la República, aunque ya existía la figura de ministerio público como persecutor de la justicia.

La reforma de abril de 1917 vino a reestructurar el modelo de administración pública concebido hasta ese momento. Por principio de cuentas desaparece la Secretaría de Gobernación, Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes. La cartera de Gobernación es retomada más adelante, la segunda y tercera, de Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes respectivamente, se transformaron en Departamentos Administrativos. No sólo esto, también se creó la Dirección General de Educación Pública y de Bellas Artes.

Una modificación importante la tenemos en la fragmentación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en dos partes, para dar lugar a la Secretaría de Industria y Comercio. Es decir, se desincorporaban las funciones económicas de la Hacienda y se creaba una nueva Secretaría de Estado para dar cauce a esta encomienda. Se creó el Departamento de Salubridad Pública y en una extraña asignación, el Museo de Historia Natural y el Instituto Médico Nacional pasaron a la estructura administrativa de la Secretaría de Fomento.

En esta Secretaría de Fomento, Carranza fortaleció la Dirección de Minas y Petróleo. La primera función declaró la nulidad de casi mil títulos de concesión minera que habían sido expedidos en la administración de Victoriano Huerta; y en la segunda función, Carranza reorganizó el Departamento del Petróleo que se encontraba abandonado, no obstante la riqueza de los yacimientos, y creó la Comisión Técnica del Petróleo.

La función de educación primaria y secundaria se encomendó a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal y a la Dirección de Bellas Artes se le encomendó el Archivo General de la Nación. Quizás esta sea la razón por la que hoy en día, la función de Educación está a cargo de los tres órdenes de gobierno.



Una vez como Presidente de la República, el 25 de diciembre de 1917, Carranza expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reorganizando nuevamente el modelo de administración quedando las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo. Cabe precisar que se observa que el nuevo modelo establecido en la Ley, se ajusta a la creación de derechos sociales emanada del nuevo texto constitucional que en ese momento se encontraba discutiendo el Constituyente. No obstante lo anterior, ni el Constituyente de 1917 ni el Ejecutivo Federal visualizaban la desincorporación de las funciones navales en una Secretaría de Estado.

Y no sólo eso, sino que el Presidente Carranza crea nuevos Departamentos Administrativos, como Aprovechamientos Generales, Establecimientos Fabriles, Aprovechamientos Militares, el de Contraloría, estadística y presupuesto.

En esta etapa se aprecia la aparición de los departamentos administrativos. Nótese que la denominación de los departamentos existentes, suponía la provisión de servicios comunes a la administración pública, como adquisiciones, abastecimientos y el control administrativo y contable. Estos Departamentos configuraron nuevas atribuciones, principalmente derivadas de la Constitución de 1917. Poco a poco el modelo administrativo se ajustaba a las nuevas realidades políticas y sociales emanadas de la Constitución.

Posteriormente el modelo administrativo fue retomado con posterioridad a la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, cuando sus disposiciones arrojaron nuevos supuestos de derecho, como el derecho al trabajo, a la salud y a la seguridad social principalmente, que fue necesario crear instituciones que se sometieran a la administración pública para cumplir con los compromisos del Estado derivados del nuevo texto constitucional. Por lo anterior y en virtud de la Ley Orgánica del 25 de diciembre de 1917, se crea la Secretaría de Agricultura y Fomento y con ello, se eleva a ocho las Secretarías de Estado.

En este periodo posrevolucionario, Carranza trataba de reorganizar la administración pública que se encontraba en una situación crítica, como consecuencia de las hostilidades y la lucha armada de la revolución iniciada en 1910, así como de la visión unilateral que privó en 4 funciones durante el siglo XIX y que por muchos años conservó la administración de Porfirio Díaz, al que poco a poco se fue adaptando las nuevas circunstancias de la llegada modernidad.

De 1918 a 1920 desaparece el Departamento Judicial instituido en abril de 1917 y en su lugar se crea la Procuraduría General de la Nación, como titular de la función de Ministerio Público. En esta misma etapa se creaban oficinas especializadas para la administración e impartición de justicia, como el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.



Mientras tanto, el 21 de mayo de 1920, era asesinado Venustiano Carranza y con ello, la administración pública volvía a la incertidumbre de carecer de una cabeza visible. No así, el modelo implementado.

Adolfo de la Huerta es nombrado como Presidente Provisional para el periodo del 1º de junio al 30 de noviembre de 1920 y el 1º de diciembre de 1920, Álvaro Obregón asume la titularidad del Poder Ejecutivo para ejercerlo por cuatro años. Con Obregón se da inicio al periodo caudillista de la administración pública mexicana y de conformación del sistema político y económico mexicano. Algunos le llaman a este periodo el Maximato. Para esto, Obregón venía de ser parte de los protagonistas de la revolución y su nombre figuraba entre los del grupo del poder. Venció a Francisco Villa en Celaya y posteriormente, Carranza le aseguraría el cargo de secretario de Guerra y Marina, desde donde apuntaló sus aspiraciones a la Presidencia de la República.

Para abril de 1921 se modificó la estructura de la Secretaría de Relaciones, reorganizando y depurando la estructura del servicio consular y los consulados generales se agruparon en dos categorías. En octubre de ese mismo año, Obregón reforma la Ley de Secretarías y Departamentos por la que crea la Secretaría de Educación Pública. Esta reforma fue como consecuencia de las modificaciones a los artículos 14 y 73, Fracción XVII constitucionales, para impulsar la educación en el país, que fueron publicadas el 8 de julio de 1921.

Por otra parte, el 17 de enero de 1922, se expedía la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, que introdujo la selección y promoción del personal diplomático y su diferencia entre funcionarios técnicos o de carrera, así como de políticos. Este fue el primer modelo que contenía el ejercicio de profesionalización del servicio exterior mexicano y que en unos años más, Genaro Estrada, le aportaría uno de los elementos torales de la política exterior mexicana: la doctrina Estrada.

Para entonces el presidente Obregón perseguía, además de la modernización de la administración pública a su cargo, el reconocimiento de los Estados Unidos de América a su gobierno, siendo logrado este objetivo mediante la firma de los Tratados de Bucareli por medio del cual México reconocía las propiedades de los extranjeros en nuestro país, así como los derechos de explotación de las compañías norteamericanas petroleras. Además, reconoció una deuda de 1,566 millones de pesos.

En esta administración, Obregón reorganizó el Ejército, creando la Comisión Revisora de Hojas de Servicio del Ejército por la que prescindió de 300,000 hombres que causaban un gran gasto. Se trataba de personal que había causado alta a finales del siglo XIX. Además, se crearon los Talleres Nacionales de Construcción Aeronáutica.

Por otra parte, también el Departamento del Trabajo fue reorganizado (Sánchez González, 2004), dado el crecimiento de la industria petrolera en nuestro país, que en 1921 acumulaba una producción de 193 millones



de barriles, colocando a México como el segundo país productor de petróleo en el mundo. Luego en 1923, se creó la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, que más adelante se convirtió en el Instituto Geológico.

Además, en esta administración desaparecieron los Departamentos de Aprovisionamientos Generales, creando en cada Secretaría de Estado un sistema burócrata para proveerse de lo necesario para el desempeño de sus funciones. Otros Departamentos que fueron suprimidos fueron el Departamento Universitario y el de Bellas Artes que se agregó a la Secretaría de Educación Pública. Aunado a lo anterior, el Departamento de Salud se amplió y estableció 19 delegaciones en las capitales de los Estados, desconcentrando los servicios de sanidad pública en los puertos y ciudades fronterizas.

A principios de 1923 se creó el Departamento de Estadística; después se reorganizó el sistema bancario y se construyó un sistema monetario mediante las leyes del 7 de febrero y del 25 de febrero de 1921, por el que se promulgó un decreto que para reglamentar la liquidación y devolución de los bancos que habían sido incautados. En el campo económico, la primera Convención Nacional Bancaria tendría lugar el 2 de febrero de 1921, con el objeto de estudiar la legislación del sector bancario.

Continuando con la etapa del caudillismo, la administración del Presidente Plutarco Elías Calles sentó las bases para el desarrollo capitalista del país. Calles hizo una reforma hacendaria en la que creó el Impuesto sobre la Renta. Esta norma hizo partícipes de la recaudación a los Estados y Municipios, con un 10% respectivamente. Esto no fue posible sin una reorganización en la Secretaría de Hacienda para llevar a cabo la implementación de estas reformas. Derivado de la necesidad de unificar el sistema tributario y eliminar la inestabilidad que la concurrencia federal y local provocaba, se celebró la primera Convención Nacional Fiscal, el 10 de agosto de 1925.

Otra importante reforma fue la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro el 12 de agosto de 1925 y con ello, la creación de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro establecida por Ley. Esta reforma es de importancia porque proviene de una de las demandas sociales de la revolución al implementar el modelo de pensiones.

También en el campo económico la reforma fiscal creaba el 31 de agosto de 1925 el Banco de México, que aglutinaba la política monetaria iniciada por Álvaro Obregón y continuada por Plutarco Elías Calles. En lo sucesivo, el Banco de México era la única entidad autorizada para la emisión de papel moneda, lo que daba por terminado con el caos y colocando al gobierno como ente preponderante en la promoción de la economía nacional.

En 1925 y de acuerdo a su política de desarrollo económico, Plutarco Elías Calles creó la Comisión Federal de Caminos y la Comisión Federal de Irrigación. La primera, como el motor que dio al país vías de



comunicación y la segunda para dotar de agua para uso agrícola. Derivado de lo anterior se emitieron varias leyes: el 4 de marzo de 1926 se expidió la Ley de Crédito Agrícola, la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales el 9 de abril de 1926, y con ello se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola que se diseñó bajo la dependencia de la Secretaría de Agricultura, con el objeto de generar un sistema de sociedades rurales para obtener créditos agrícolas (Sánchez González, 2004).

En agosto de 1927 se expide la Ley de Agentes Aduanales, reorganizando la Comisión de Aranceles de la Secretaría de Hacienda y en febrero de 1928 se expide el Reglamento de esta Ley. Además de la reorganización de la Comisión de Aranceles, en la Secretaría de Hacienda se crearon la Comisión de Presupuesto, la Oficina de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Departamento de Bibliotecas y Archivos Económicos. Sobre sale el establecimiento de un nuevo sistema de contabilidad de la Tesorería de la Federación y a raíz de la creación del Banco de México, se reorganiza la Casa de Moneda.

Mientras tanto, el 17 de julio de 1928 Álvaro Obregón que había sido reelecto como Presidente de la República, era asesinado por José León Toral. El Maximato iniciado por Plutarco Elías Calles, así como el honor militar de la época habían sido heridos.

Unos meses después, el 4 de marzo de 1929, Plutarco Elías Calles lograba sumar una multitud de voluntades, liderazgos y caudillismos políticos de todo el país, dando nacimiento al Partido Nacional Revolucionario (PNR), y con ello, al institucionalismo en México. Calles agrupó a la familia revolucionaria que combatió contra el viejo régimen, quienes encontraron en la propuesta política de Elías Calles, el espacio político idóneo para reunirse y conformar el sistema de partidos en México. Sin embargo y una vez asumida la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1928, con Emilio Portes Gil, logró establecer una tregua entre la iglesia y el Estado, pacificando al país del conflicto religioso que lo agobiaba.

También el presidente Portes Gil estableció las Ligas de Comunidades Agrarias y esto logró el reparto de un millón de hectáreas al campesinado mexicano que trajo consigo la confianza de dicho sector social. Estas ligas se integraron en la administración del presidente Lázaro Cárdenas para crear la Confederación Nacional Campesina (CNC).

En enero de 1929 creaba la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, logro importante en el campo del bienestar social. Esta asociación es uno de los primeros intentos del establecimiento de la política social para la infancia. Para julio de 1929 Portes Gil expide la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México y realizó reestructuraciones en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, creando la Comisión Técnica del Ramo Textil. En agosto del mismo año, promulgó la Ley de Aguas Nacionales que daba un mayor control federal sobre los recursos hidráulicos. Se expidió un nuevo Código Penal, así como la Ley de Aviación



Civil. Por lo anterior, se realizaron modificaciones a la estructura administrativa, de acuerdo a lo señalado en estas legislaciones.

Poco después, Pascual Ortíz Rubio se presentaba como el primer candidato a la Presidencia de la República postulado por el PNR, a quien tocó lidiar con las consecuencias de la gran depresión económica de 1929 cuando las exportaciones e importaciones se redujeron casi la mitad entre 1929 y 1932.

Además, para ajustar las disposiciones relativas a la depresión económica de 1929, se hicieron ajustes en la estructura de la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, haciéndose cargo de la hacienda del Distrito Federal. No sólo esto, sino que creó la Comisión Reguladora del Mercado de Cambio Exterior y en junio de 1931 expide la Ley Monetaria, que prohibió la acuñación de monedas de plata, para controlar el dinero circulante y evitar la fuga de divisas. Ortiz Rubio siguió con la política de apoyo al campo implementada en el sexenio de Portes Gil, fomentando créditos agrícolas y reformando leyes que ralentizaban la distribución de tierras.

Un gran logro de esta administración fue, la promulgación, el 18 de agosto de 1931, de la Ley Federal del Trabajo que de alguna manera cristalizaba los anhelos de la revolución mexicana.

En 1930 se realizó el primer Censo de Servidores Públicos que permitió verificar los avances en la profesionalización de la administración pública, cuyos resultados contabilizaron 159,253 servidores públicos.

Para 1932, siendo presidente de la República Abelardo Rodríguez, realizó modificaciones a la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para en lo sucesivo quedar como Secretaría de Economía Nacional, como responsable del sector económico del país. También para armonizar los cambios en la Secretaría de Economía, el presidente Abelardo Rodríguez creó el Departamento del Trabajo y para 1934 promulgaba la Ley del Servicio Civil.

Uno de los primeros cambios al modelo administrativo fue en la Secretaría de Guerra y Marina, al crear el Departamento de Ingenieros, la Dirección de Intendencia y Administración del Ejército y la Comisión de Estudios Militares (Sánchez González, 2004). Cabe señalar que la doctrina militar que se instruía en las escuelas de formación se ceñía a los pensadores militares clásicos y el pensamiento de seguridad nacional todavía no era creado en el mundo.

Posteriormente es reformada la Ley Orgánica de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el 6 de abril de 1934, para incluir el Departamento Agrario. En lo sucesivo, el modelo de administración pública en México consistiría de ocho Secretarías, cinco Departamentos y la Procuraduría General de la República. Además, se suprimían los Departamentos de Contraloría y Estadística Nacional. El primero pasaba a formar parte de la estructura de la Secretaría de Hacienda, mientras que el segundo de la Secretaría de Economía Nacional.



Un importante logro para la planeación del desarrollo nacional se aporta en 1933, cuando el presidente Abelardo Rodríguez convocó a su gabinete para elaborar el llamado Plan Sexenal, un ejercicio de planeación de gobierno en el siglo XX. Este es el antecedente de lo que hoy conocemos como el Plan Nacional de Desarrollo.

Posteriormente, en el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, de 1934 a 1940, y apoyado en el novedoso Plan Sexenal impulsó la estructura administrativa del Estado ajustándolo a la justicia social como eje rector de su administración. Con el Presidente Cárdenas nace el presidencialismo, como un sinónimo de un gobierno fuerte, cuyo poder proviene del cargo, no de la persona que lo ejerce.

En septiembre de 1936, el Presidente Cárdenas envió un proyecto al Congreso que le otorgaba amplios poderes para expropiar toda clase de propiedades o empresas privadas. Con estas facultades nacionalizó los ferrocarriles y creó la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y en 1938 constituyó Ferrocarriles Nacionales de México. Con todas estas instituciones y otras más, se creó el sector paraestatal mexicano en esta administración. Para el 1º de noviembre de 1937, la Secretaría de Guerra y Marina cambió su denominación por la de Secretaría de la Defensa Nacional, permaneciendo la marina como un departamento.

Paralelamente en 1938, expropió las empresas petroleras de propiedad extranjera para constituir Petróleos Mexicanos. En el fomento financiero, su administración creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Almacenes Nacionales de Depósito, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y Nacional Financiera.

En el ámbito educativo creó instituciones como el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Casa de España en México que posteriormente pasó a ser el Colegio de México (Colmex).

En esta administración se modificó en dos ocasiones la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos. La primera, el 31 de diciembre de 1935, que introdujo algunas modificaciones en la estructura administrativa. Por ejemplo, consiente del olvido histórico al que habían sido desplazados, Cárdenas creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas. Los cambios no terminaron aquí. Cárdenas creó el Departamento de Educación Física que dejó de ser autónomo y lo incorporó a la Secretaría de Educación Pública en 1939 y creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca.

La Secretaría de Educación Pública recibió un apoyo decidido, de tal forma que en un año se pusieron en marcha, más de 9 mil escuelas rurales que extendían el espíritu de derechos sociales para todos (Sánchez González, 2004). De acuerdo a su política social, el 31 de diciembre de 1939 el Presidente Cárdenas promulgaría la creación de la Secretaría de Asistencia Pública que absorbió la estructura del Departamento Autónomo de Asistencia Infantil instituido en 1937.



La segunda reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos tuvo lugar el 30 de diciembre de 1939. Esta reforma, junto con la de 1935, vinieron a incorporar nuevas instituciones al modelo de administración pública mexicano, como las arriba señaladas.

La actualización del modelo administrativo trajo consigo la necesidad de reformar la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativo, de tal forma, que el 30 de diciembre de 1939 (Diario Oficial de la Federación, 1939) se publicaron las reformas a dicha Ley, de tal forma que la administración pública quedaba constituida por siete Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Economía Nacional, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como por la Secretaría de Educación Pública y Asistencia Pública.

Esta reforma incluía los Departamentos de Trabajo, Agrario, de Salubridad Pública, Asuntos Indígenas y del Distrito Federal. Además, creó las instituciones del sector paraestatal, como Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito y Comisión Federal de Electricidad.

Esta misma reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativo creaba el Departamento de Marina Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del decreto de fecha arriba citada, al que le correspondía la organización, administración y preparación de la Armada Nacional, el activo de la Armada Nacional, las reservas de la Armada Nacional, entre otras atribuciones. Formalmente este fue el primer paso en la formación de la futura Secretaría de Marina, al separarse de la reformada Secretaría de la Defensa Nacional, cuya nueva denominación cambió en 1937, en el que Marina había sido un Departamento subordinado a la Secretaría de Guerra y Marina desde su creación.

Mientras tanto en el ámbito naval se promulgaban diversos Reglamentos para el funcionamiento organizacional, militar, administrativo y de sus funciones y atribuciones en el mar.

Durante el periodo del Presidente Manuel Ávila Camacho, de 1940 a 1946, se privilegió el gasto hacia lo económico y dejando en segundo lugar lo social, que había sido atendido en la administración del presidente Lázaro Cárdenas. En esta etapa se disponía de un sector financiero centralizado por el que se controlaba e impulsaba el desarrollo industrial. Había llegado la tan anhelada industrialización del país, y con ello, la prosperidad y la esperanza de una mayor derrama económica a sus ciudadanos.

Así, entre los cambios al modelo administrativo en este periodo se encuentra la supresión del Departamento del Trabajo para dar lugar a la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Además, se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), así como instituciones del sector salud, como el Instituto Nacional de Nutriología (INN), la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad y el Museo Nacional



de Higiene. Para ajustar esta política de salud, se promulgó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Una importante aportación a las instituciones del sector salud lo constituye, la promulgación de la Ley del Seguro Social, y con ello, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En materia financiera se creó el Banco del Pequeño Comercio y el Banco de Crédito Urbano, como instituciones de impulso al crédito.

Para 1940 en el sector militar y con la presencia en el plano internacional de la Segunda Guerra Mundial, el presidente Ávila Camacho suprime el Departamento de Marina, para crear (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1940) la Secretaría de Marina (Sánchez González, 2004).

En los meses que duró la existencia del Departamento de Marina, (de diciembre de 1939 a diciembre de 1940) se expidieron una serie de Reglamentos, Acuerdos y otros ordenamientos que regulaban las actividades marinas, navales, portuarias y de seguridad. Además permaneció la estructura y organización militar y administrativa que se encontraba prevista en la Ordenanza General de la Armada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 al 8 de enero de 1912, así como de la Ordenanza General del Ejército publicada el 11 de diciembre de 1911 (Ordenanza General del Ejército, 1911). El primer presupuesto para Marina (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1939) bajo el Ramo XVII lo fue en el Ejercicio Fiscal 1940, por un monto de 16'000,000.00 (dieciséis millones de pesos 00/100 M.N.).

Prosiguiendo, por otra parte, y como órgano técnico de apoyo a las actividades del presidente de la República, se crea el Estado Mayor Presidencial, con dependencia directa al titular del Poder Ejecutivo Federal. En 1941 expide la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, que substituyó a la Ley expedida en 1936. Esta nueva Ley preveía la creación de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) así como de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), con lo que se separaban actividades contenidas en la Ley anterior.

Por otra parte, se creó la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) que aglutina a los pequeños empresarios. Estas Cámaras empresariales resultaron ser los órganos de consulta y negociación con el Estado, que aglutinaba a empresarios de las diversas ramas productivas y actividades económicas.

La sensibilidad que produjo asociarse con el empresariado mexicano, trajo como consecuencia la creación de nuevas empresas del sector paraestatal, en las que el empresariado venía a proporcionar insumos para la producción de bienes o servicios, o bien, participaba con inversiones económicas para su establecimiento. Así, se crearon empresas paraestatales en la rama industrial manufacturera, como Altos Hornos de México, Fundidora de Hierro y Acero, Aceros Esmaltados, Beneficios Mexicanos del Café, Cobre de México, Café de



Tapachula, Compañía Carbonífera Unida de Palúa. Para tal efecto, se creó la Comisión Federal de Fomento Industrial.

Este auge y bonanza en la industrialización en México tiene una explicación. La economía norteamericana en Estados Unidos se encontraba a disposición del suministro suficiente para la guerra, y por tanto, la demanda norteamericana de bienes de toda clase para su consumo nacional, fueron suministrados por la industria mexicana. Este podría ser el inicio del periodo denominado el desarrollo estabilizador.

En 1941 se promulga (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1941) el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. En este sentido es posible que en virtud a que se comenzaba a organizar la fuerza armada en el mar por sí sola, se haya optado por emitir un Reglamento que normara la vida interna de la nueva dependencia, antes de promulgar su Ley Orgánica propia. Para 1944 se promulga la primera Ley Orgánica de la Armada de México (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1944).

Prosiguiendo en materia militar, en 1942, se crearon los organismos necesarios para hacer frente al Estado de Guerra, como el Consejo Supremo de la Defensa Nacional.

En el periodo de 1946 a 1952 del Presidente Miguel Alemán Valdéz, habían sucedido algunos cambios políticos. Después de la revolución de 1910, por primera vez, la administración pública estaba dirigida por un civil y, por tanto, quedaba atrás el periodo del México de la posrevolución y del maximato, a cargo de militares en el poder.

Al inicio del periodo del Presidente Alemán, fue modificada la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, para crear la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Con ello el modelo de administración centralizada constaba de doce Secretarías, dos Departamentos Administrativos, así como por empresas del sector paraestatal.

En diciembre de 1947 se expide la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, encargándose a la Secretaría de Hacienda, el control y vigilancia de estas empresas. Aunado a lo anterior, en 1948, se crea el Instituto Nacional Indigenista (INI) y en 1949 el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve).

Mientras tanto la política industrial, como instrumento para la creación de la economía mixta, constaba en 1940 de 158 empresas de participación estatal y privado (Sánchez González, 2004). Aumentaba el engrosamiento del sector público y, con ello, se entraba a un modelo económico de participación del Estado en la economía del país.

Para el periodo del Presidente Adolfo Ruíz Cortines, de 1952 a 1958, comenzó la etapa denominada "desarrollo estabilizador", que buscaba la estabilidad económica para mantener la economía libre de topes



como la inflación, el déficit en la balanza de pagos, las devaluaciones y demás variables que logran estabilidad macroeconómica. Entre otras características, el dólar se adquirió en 12.50 pesos desde 1955 y hasta 1975.

Este desarrollo estabilizador, como periodo en el que se manejó el modelo en la economía nacional, abarca los sexenios de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, es decir, de 1952 a 1970.

Luego para 1952 se promulga la segunda Ley Orgánica de la Armada de México (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1952). Esta Ley organizaba la Armada, en mandos fuerzas combatientes y servicios. El artículo 18 señala que la Armada se integra con recursos humanos y materiales y se encuentra estructurado con la comandancia general, las Regiones, zonas y sectores navales, las fuerzas operativas y los establecimientos navales.

Por otra parte, las condiciones económicas, políticas y sociales estaban generadas para que con la creación de políticas sociales derivadas de la Constitución de 1917, la generación de políticas económicas desde 1910 y hasta 1920, y posteriormente con el impulso industrial del Estado mexicano, nuestro país encontró en esta etapa el momento oportuno para su impulso económico.

Para esto, el Presidente Ruíz Cortines no modificó el modelo administrativo derivado de la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos y, por tanto, permanecía la estructura de doce Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos, para la administración pública centralizada.

Mientras que, para la administración paraestatal, ésta permaneció intacta en virtud a que seguía suministrando bienes de consumo básico y secundario, para la economía norteamericana, que seguía en proceso de recuperación económica, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, así como del inicio de la Guerra de Corea, de 1951 a 1953, y del proceso expansionista ideológico norteamericano de la guerra fría.

No obstante, Ruíz Cortínez promulgó la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos para Particulares, la Ley del Reconocimiento al Mérito y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (Sánchez González, 2004).

Continuando con la ampliación del sector paraestatal, en 1950 se creó el Patronato del Ahorro Nacional (Panal), en 1951 el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, en 1952 la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril), en 1953 la Comisión Nacional de Valores (Cnv), en 1958 el Instituto Mexicano del Café (Imcafe), entre otros. En el sector centralizado, en 1953 se creó la Procuraduría Agraria y se ajustaron reorganizaciones en algunas dependencias.



La administración del Presidente Adolfo López Mateos, de 1958 a 1964, prosiguió con las políticas del desarrollo estabilizador. Comenzando el 24 de diciembre de 1958, se expidieron las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, que crearon la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Obras Públicas (Sop) y el Departamento de Turismo. En este último rubro, para 1961 estaba expedida la Ley Federal de Turismo.

El 2 de agosto de 1961 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país. Este acuerdo facultó a la Secretaría de la Presidencia a fijar los procedimientos para normar la acción conjunta del sector público, y quizás, junto con la implementación del plan sexenal en la administración del presidente Lázaro Cárdenas, uno de los primeros ejercicios de planeación, implementados en el modelo de administración pública mexicana.

Para 1962 (Sánchez González, 2004) se creó la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social y entre sus resultados se encuentra, el Plan de Acción Inmediata 1962 – 1964 y el Programa de Desarrollo Económico – Social 1966 – 1970. Esta la materialización de los antecedentes del plan nacional de desarrollo.

En cuanto a las modificaciones a la estructura de la administración pública, la protección de los trabajadores al servicio del Estado le fue retirada a la Dirección de Pensiones Civiles y conferida al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que se encontraba establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, que fue expedida el 28 de diciembre de 1963.

Se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), como instrumento de apoyo a la política social. Se adquirió en compra, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro y con esto, el Estado quedaba constituido como el único proveedor del energético para el centro del país. En 1962 también se modificó la Ley Federal del Trabajo y se incorporó el reparto de utilidades, como derecho de los trabajadores.

La administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, de 1964 a 1970, vino a continuar con el modelo económico establecido en la administración del Presidente Adolfo Ruíz Cortines en 1952. En su administración la administración pública no sufrió cambios considerables al modelo de administración. En enero de 1965 crea el Instituto Mexicano del Petróleo (Imp) y en marzo, el Banco Nacional Agropecuario.

Ese mismo año se crea la Comisión de Administración Pública, como el elemento de impulso a la reforma administrativa. Uno de las principales detecciones de esta Comisión lo constituye, la falta de instrumentos



para la planeación, que habían sido implementados en la administración del presidente Adolfo López Mateos, pero que desaparecieron de su práctica.

Por otra parte, el 4 de enero de 1966 se expide las reformas a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, por el que se retira a la Secretaría de Hacienda la facultad de control y vigilancia de estos organismos y se deposita en la Secretaría del Patrimonio Nacional, creada con el presidente Adolfo López Mateos. En mayo de 1967 se creó el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos, como organismo público descentralizado.

Mientras tanto, en 1963 se creaba Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe), en 1969 Siderúrgica Las Truchas y algunas otras empresas del sector paraestatal.

Al concluir la etapa del desarrollo estabilizador, comenzaba la etapa del desarrollo compartido, iniciado en la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez, de 1970 a 1976. Este modelo económico trataba de corregir la desigualdad en el crecimiento económico.

Hubo tres cambios que marcaron la administración de Echeverría. El primero, se suprimía el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para crear la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), así como el Departamento de Turismo para crear la Secretaría de Turismo (Sectur); el segundo, la erección de Baja California y Quintana Roo en estados de la República, así como la denominación de Procuraduría de Justicia del Distrito Federal a la Procuraduría correspondiente; y tercero, para diciembre de 1970 se expidió la nueva Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Esta administración vino a engrosar significativamente la estructura burocrática del modelo administrativo, en el que las empresas de participación del Estado se contaban contabilizaban 354 de ellas y, por tanto, miles de empleados burocráticos.

A pesar de ello, se crearon instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y de la Ley Federal de Protección al Consumidor se creó el Instituto Nacional del Consumidor (Inco) y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). También se creó el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.

Para 1972 se promulgaba la tercera Ley Orgánica de la Armada de México (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1972). A partir de esta Ley se señala como misión de la Armada de México, “emplear el poder naval de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país”. Habían transcurrido 20 años sin que la Ley Orgánica de la Armada fuera modificada. Es posible que los cambios por los que involucra a la institución naval armada hayan sido como consecuencia de los sucesos de octubre de 1968 y de junio de 1971, en ese entonces, de no lejos suceso.



En 1973 se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Posteriormente, se crearon instituciones como el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, entre otros.

En el ejercicio fiscal 1975, la Secretaría de Hacienda introdujo la técnica del presupuesto por programa, como un avance en la estructura del presupuesto de egresos de la Federación.

En cuanto a la planeación, entre 1971 y 1975 (Sánchez González, 2004) funcionaron los Comités Promotores del Desarrollo, para dar una solución a los problemas de la centralización administrativa, razón por la que se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

Pero el entorno económico le era adverso a las finanzas públicas mexicanas, con la devaluación del peso en 1976 y la recesión económica mundial, que produjeron crisis, caracterizados por recesión económica, inflación, devaluación y un estancamiento económico.

El inicio de la administración del Presidente José López Portillo en diciembre de 1976, se caracterizó por arrancar en medio de una fuerte crisis económica. El precio del dólar llegó a 15.44 pesos por dólar. Ese diciembre, expide la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Deuda Pública, la Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones, a efecto de regular el gasto y las finanzas públicas. Su gobierno implementó una estrategia basada en tres ejes. Una reforma política, una reforma administrativa y una alianza para la producción.

En el campo político, López Portillo expidió en diciembre de 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que garantizaban diputados de partido. Este es un importante aporte a la democracia mexicana. En cuanto a la reforma administrativa, con la creación de las leyes citadas introdujo una serie de políticas de austeridad en el ejercicio del gasto público. Su administración introduce planes parciales de desarrollo, como antecedentes, junto con los anteriores, de la creación del Plan Nacional de Desarrollo, en 1982.

La reforma administrativa, como consecuencia de la aplicación de uno de los tres ejes de su administración consistía, en la derogación de la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos y la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976. Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y el Departamento de Pesca.

Para 1982 (Sánchez González, 2004) existían 1,155 empresas de participación estatal, organismos o fideicomisos y la carga económica que representaba los activos y pasivos laborales comenzaba a ser un verdadero problema para las finanzas públicas. El final de la administración del presidente López Portillo, en noviembre de 1982 concluía con descontento social y el riesgo de inestabilidad política.



En 1985 era promulgada una reforma a la Ley Orgánica de la Armada de México (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1985) que abrogaba la promulgada en 1971. Precisa que la Armada está constituida por recursos humanos (Almirantes, Capitanes, Oficiales, Cadetes, Clases y Marinería) y por recursos materiales (Buques, Aeronaves, Vehículos, Armamento y Establecimientos e instalaciones diversas).

El presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien ejerció la Presidencia de la República de 1982 a 1988, recibe una administración políticamente debilitada o socialmente desencantada.

El 29 de diciembre de 1982 presentaba al Congreso, una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de las que se destaca, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCF), la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

Para el 19 de enero de 1983 se crea la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, como un elemento de toma de decisiones e incorporando gabinetes especializados que fueron implementados en el sexenio del presidente José López Portillo, de acuerdo a los distintos rubros temáticos de la administración pública. En ese mismo año se redujeron de 60 a 29 los bancos, cuya denominación pasó a ser la de Sociedades Nacionales de Crédito. Se promulgó la Ley de Planeación y, con ello, en mayo de 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento articulador de las políticas públicas el Estado mexicano. Este ejercicio de planeación era el primero formalmente.

Esto constituye un parteaguas en la implementación de políticas públicas en México, en virtud a que se sincronizaron los objetivos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales de cada Secretaría de Estado, que conformó un esquema multidimensional y multisecretarial de políticas públicas y de estado.

Se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980. Se adecuaron las normas para aumentar los castigos y conductas ilícitas de los servidores públicos para incorporar figuras en las que pudieran incurrir (Sánchez González, 2004).

Se adelgazó el aparato paraestatal y burocrático de la administración pública, de tal forma que del periodo de diciembre de 1982 a agosto de 1988 (Sánchez González, 2004) se desincorporaron 722 entidades públicas, mediante la liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta, que, sumados a las 48 desincorporaciones por Ley, sumaban un total de 770 entidades desincorporadas. Con ello se abo un respiro a las finanzas públicas.



La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública llevaron a cabo el censo de servidores públicos, en el que para 1987 existían 3'159,886 servidores públicos federales.

La administración del presidente Carlos Salinas de Gortari da inicio en medio de críticas y señalamientos de fraude en las elecciones federales de julio de 1988, por parte de la oposición. En el periodo de de 1988 a 1994, modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la que suprimió en 1992 la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas actividades son tomadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, suprime la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y crea la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que absorbe algunas funciones entre las que se destaca, el Programa Nacional de Solidaridad, con lo que se integra la institución que dirigiría la política social en el país. En esta administración se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), así como la Comisión Nacional del Deporte (Conade) y se adecúan algunas funciones en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Se separan las funciones que ejercía la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación para crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como organismo constitucional autónomo.

Prosiguiendo con la política de adelgazamiento del sector público emprendido por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, para mayo de 1993 (Sánchez González, 2004) se habían privatizado 977 entidades paraestatales, 51 se encontraban en proceso de desincorporación y conservando a 264.

En 1993 se promulgaba la cuarta Ley Orgánica de la Armada de México (Cit., Diario Oficial de la Federación, 1993). Precisa que se encuentra integrada por recursos humanos que están formados por el personal que presta sus servicios en la Armada, estando sujeto a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden naval militar y por recursos materiales que son aquellos constituidos por los bienes requeridos para el cumplimiento de sus funciones. Tal y como se había desarrollado al final de las administraciones de los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid, esta administración transmitía el poder con crisis económica y devaluación, principalmente.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León entró en funciones el 1º. de diciembre de 1994 y dejó el cargo el 30 de noviembre de 2000. Su ascenso como candidato es debido al asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta.

En cuanto al desempeño de la administración a su cargo, el 28 de diciembre de 1994 presentaba una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para adecuar sus políticas de estado y gobierno. Por ejemplo, se modifica la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la



Federación, al de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien lleva las políticas para reformar administrativamente el modelo administrativo.

Por otra parte, la Secretaría de Fomento y Comercio Industrial deja las funciones de distribución de la leche para consumo de las familias, cuyas funciones son absorbidas por la Secretaría de Desarrollo Social. Estas modificaciones incluyen la comercialización de bienes de consumo popular y el programa de subsidio a la tortilla.

Por otra parte, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal cambia su denominación a Secretaría de Energía (Sener), con plenas atribuciones en el sector energético del país.

En política medioambiental y siguiendo con la política de estado generada a partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la administración del Presidente Miguel de la Madrid, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), como la entidad encargada de coordinar los esfuerzos de la política medioambiental. México era uno de los primeros países en el mundo en contar con un ministerio de Ley encargado del medio ambiente.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pasa a ser Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar), a la que se le incorporan la conducción de las políticas públicas y de estado, en relación con el sector primario de la economía.

Para el año 2000 y con la llegada del presidente Vicente Fox Quesada, la administración pública, modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para adecuarla a su gestión de gobierno.

La alternancia en el poder generó una esperanza alentadora de un cambio democrático en el país, en el que la sociedad civil buscaba una transformación del país.

Por principio de cuentas, crea la Secretaría de Seguridad Pública (Ssp), como entidad responsable de la política pública de seguridad del gobierno federal.

Posteriormente, desincorpora las funciones de Pesca y modifica la denominación para que en lo sucesivo se conozca como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Las funciones de Pesca que habían sido desincorporadas, le fueron asignadas a la denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), como cabeza de sector primario de la economía del país.

Se cambió la denominación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para en lo sucesivo ser conocida como Secretaría de Economía (SE), como titular de las funciones y políticas públicas del ramo económico del país.



En 2002 se promulga la quinta Ley Orgánica de la Armada (Cit., Diario Oficial de la Federación, 2002), y de igual manera, se encuentra integrada por recursos humanos y materiales, para el desempeño de sus funciones.

En 2003 volvió a modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cambió la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para quedar como Secretaría de la Función Pública (SFP), con la responsabilidad de ser cabeza de sector de la actualización del modelo administrativo, así como de sancionar servidores públicos que incurrieren en ilícitos.

En esta administración se implementó el servicio civil de Carrera en la administración pública federal, que pretende regular el acceso a cargos públicos de cierto nivel, mediante un concurso abierto al público. En su administración hubo un tiempo de relativa bonanza económica, como consecuencia del alza en los precios del barril de petróleo y una conducción disciplinada de las finanzas públicas.

La administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, del 1º de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012, como en los demás casos, trajo consigo modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sus ajustes consistieron en modificaciones menores a las funciones de cada Secretaría de Estado, pero resalta que se elevó a dicho rango, a la Consejería del Ejecutivo Federal, con funciones de juriconsulto en todos los temas del Ejecutivo Federal.

Entre otros cambios sobresale, la modificación a la Ley Orgánica de la Armada de México (Cit., Diario Oficial de la Federación, 2012)

En su administración se vivió la inflación más baja de la historia, la acumulación récord de reservas internacionales y una deuda pública manejable.

Quizás un desacierto de sus políticas públicas lo haya constituido, la narrativa en el discurso público, por el que le declaró la guerra al narcotráfico, sin tener en cuenta una planeación que llevara un inicio y término de las hostilidades, lo que produjo unas 250 mil víctimas en su administración.

En lo que va de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, desde el 1º de diciembre de 2012, realizó modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para adecuarla a las necesidades de sus políticas.

Por principio de cuentas, suprimió la Secretaría de Seguridad Pública y creó la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), cuyas funciones están sujetas en la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, la firma del Pacto por México, creó entidades para administrar la extracción de petróleo, como consecuencia de la reforma energética, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).



Además, el Pacto está dividido en cinco secciones que enumeran el tipo de acuerdos tomados en cada uno: 1) Acuerdos por una sociedad de derechos y libertades; 2) Acuerdos para el crecimiento económico, empleo y competitividad; 3) Acuerdos para la seguridad y la justicia; 4) Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y 5) Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática

En la reforma educativa abrió las posibilidades de ascenso en la carrera magisterial, siempre y cuando los docentes se sujeten a una examinación.

CONCLUSIONES

La administración pública mexicana ha estado sujeta a un modelo basado en funciones de estado o de gobierno.

Cuando en 1824 fueron cuatro las funciones de gobierno que devinieron en la creación del mismo número de Ministerios, la política de cada Presidente de la República modificó la forma de concebir la administración pública, y con ello, el modelo administrativo.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado tuvo ocho reformas (Sánchez González, 2004), en 1913, 1917, 1934, 1935, 1939, 1946, 1958 y 1970, que generó una gran complejidad en su diseño y práctica. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha tenido también ocho reformas: 1976, 1982, 1988, 1994, 2000, 2003, 2006 y 2012. En estos cambios se han hecho patente el diseño administrativo de cada gestión de gobierno, para adecuarla a las circunstancias y gobierno.

En este contexto se encuentra la Secretaría de Marina – Armada de México que mediante su Ley Orgánica, que se ha reformado en cinco ocasiones, viene a incorporarse en el contexto de la formación de las instituciones armadas del Estado mexicano, teniendo como antecedente la Ordenanza General de la Armada y la Ordenanza General del Ejército. Ambas regulaciones expedidas por el Presidente Francisco I. Madero.



BIBLIOGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación. (30 de diciembre de 1939). Recuperado el 05 de enero de 2017, de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea el Departamento de Marina:
http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=187859&pagina=2&seccion=1
- Cit., O. (31 de diciembre de 1940). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 05 de enero de 2017, de Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Marina:
http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4566285&fecha=31/12/1940&cod_diario=195414
- Cit., O. (15 de marzo de 1941). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Reglamento Interior de la Secretaría de Marina:
http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4437334&fecha=15/03/1941&cod_diario=187095
- Cit., O. (30 de agosto de 1944). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Ley Orgánica de la Armada de México:
http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4479174&fecha=30/08/1944&cod_diario=189947
- Cit., O. (8 de enero de 1952). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Ley Orgánica de la Armada de México: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=192733&pagina=1&seccion=2
- Cit., O. (12 de enero de 1972). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Ley Orgánica de la Armada de México: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206352&pagina=2&seccion=0
- Cit., O. (14 de enero de 1985). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Ley Orgánica de la Armada de México: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4713777&fecha=14/01/1985
- Cit., O. (24 de diciembre de 1993). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Ley Orgánica de la Armada de México:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4816751&fecha=24/12/1993
- Cit., O. (30 de diciembre de 2002). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Ley Orgánica de la Armada de México: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716994&fecha=30/12/2002
- Cit., O. (31 de diciembre de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Ley Orgánica de la Armada de México:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283864&fecha=31/12/2012
- Instituto Nacional de Administración Pública. (abril-junio de 1983). El estudio de la administración pública en México, ayer y hoy. *Revista de Administración Pública* (Número 54), págs. 11-328. Recuperado el 25 de noviembre de 2016, de http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_54_1983.pdf
- Moreno Rodríguez, R. (1980). Origen y evolución de la administración pública federal en México. En *La administración Pública Federal en México* (Estudios Doctrinales 45 ed., págs. 137-152). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado el 25 de noviembre de 2016, de [http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO.pdf](http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_FEDERAL_EN_MEXICO.pdf)
- Ordenanza General del Ejército. (11 de diciembre de 1911). *Secretaría de la Defensa Nacional*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Reglamentos: http://www.sedena.gob.mx/pdf/reglamentos/rqlmto_ordenanza.pdf
- Ordenanza General de la Armada. (2000). *Cámara de Diputados LXIII Legislatura*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2016, de Leyes federales vigentes: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/218.pdf>
- Sánchez González, J. J. (2004). *Reforma, modernización e innovación de la historia de la administración pública en México*. (M. Á. Porrúa, Ed.) México, Quintana Roo, México: Instituto de Administración Pública del estado de Quintana Roo. Recuperado el 25 de noviembre de 2016



Sinópsis, Ordenanza General del Ejército. (1 de enero de 2010). *Secretaría de la Defensa Nacional. Dirección General de Archivo e Historia. Sección Historia*. Recuperado el 5 de enero de 2017, de Archivo Histórico 2010: [http://www.archivohistorico2010.sedena.gob.mx/libros_dn18/Ordenanza_Ejercito/11 DE DICIEMBRE ORDENANZA.pdf](http://www.archivohistorico2010.sedena.gob.mx/libros_dn18/Ordenanza_Ejercito/11_DE_DICIEMBRE_ORDENANZA.pdf)