

Organización básica del Poder Ejecutivo

En el tema anterior se estudió al Ejecutivo de la Unión, a su órgano y su titular, con un enfoque jurídico. En este se estudiarán dos de los órganos que integran la administración pública federal centralizada, de apoyo directo e inmediato al titular del poder ejecutivo federal: la oficina ejecutiva del presidente de la república y la consejería jurídica del ejecutivo federal. En los siguientes capítulos se estudiarán las secretarías de Estado -los departamentos administrativos dejaron de existir desde hace muchos años- y algunos aspectos de la administración paraestatal.

El objeto de estudio en este tema es la presidencia de la república como órgano de la administración central, en los términos de la LOAPE.

La presidencia de la república tiene un largo historial que se remonta a la primera Constitución federal de 1824. Sus constantes transformaciones en el tiempo se explican por ser un órgano de apoyo directo al titular del ejecutivo federal.

BREVE HISTORIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La presidencia de la República tiene su origen en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, donde se dispuso la colaboración de empleados públicos para atender el servicio de las oficinas del Presidente de la República.

Posteriormente, diversos ordenamientos reglamentan las actividades de los auxiliares del Presidente de la República. Destacan, por ejemplo, el “Proyecto para el Reglamento del Orden Interior del Palacio Nacional” de 1838, que incluía entre otros a los siguientes funcionarios: un Gobernador como Jefe de Palacio Nacional; un Conserje a cargo de cuidar el Palacio Nacional y un Arquitecto responsable de elaborar planos y dirigir las obras que se emprendieran en Palacio Nacional.

En 1853 el “Reglamento para el Gobierno Interior del Palacio Nacional” contemplaba, además de los cargos anteriores, un capellán y un relojero.

En 1901 el “Reglamento para el Servicio Militar en las Residencias Oficiales del Poder Ejecutivo”, suprime el cargo de Gobernador de Palacio y lo sustituye por un Jefe Militar de las Residencias Presidenciales.

En 1902 el “Reglamento Provisional de la Intendencia de los Palacios Nacional y de Chapultepec”, designa a un Intendente como Jefe de las Residencias Presidenciales independiente del Jefe Militar, cuyas funciones serían entre otras, las de proporcionar seguridad al Presidente de la República en el Interior de los Palacios, tener en orden y perfecto servicio las Residencias Presidenciales y controlar y coordinar con el Jefe Militar los servicios diarios de los carruajes para la Presidencia.

A mediados de la década de los años treinta comienza la institucionalización y especialización de las oficinas de la Presidencia. Por Decreto promulgado el 31 de diciembre de 1936 se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda, mismo que por acuerdo presidencial del 10 de julio de 1937 tomó el nombre de Departamento de Prensa y Publicidad. Le fue encomendado difundir las actividades presidenciales y se le adscribió la Oficina de Quejas, ocupada principalmente de cuestiones agrarias.

A partir de 1940 esas oficinas reciben el nombre de Secretaría Particular de la Presidencia, la cual coordinaba sus tareas con la Ayudantía de la Presidencia y la intendencia de las Residencias Presidenciales.

En 1946 esa Secretaría se denomina Secretaría Privada y en 1947 Secretaría Privada del Primer Magistrado. Esta se integraba por áreas que atendían asuntos de prensa e información interna y externa; acuerdos presidenciales, teléfonos, telégrafos y documentación enviada al Presidencia de la República.

En 1949 se transforma en la Secretaría de la Presidencia, sin alterar la organización administrativa de 1947. Adopta una vez más el nombre de Secretaría Particular en octubre de 1954, para ser sustituida por la Secretaría Privada en 1958.

Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, reuniendo las funciones de planeación, coordinación, inversión pública y el estudio de las modificaciones que debieran hacerse a la administración pública. También le correspondía estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución, registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, tales como: correspondencia, prensa e información interior y exterior, acuerdos presidenciales, integración de informes presidenciales, servicios administrativos, intendencia de residencias presidenciales, oficina de telecomunicaciones, oficialía de partes, extractos de correspondencia y traducciones.

En 1964 se crea la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas para ejercer la función de información antes encomendada a la Secretaría Privada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976, suprime la Secretaría de la Presidencia y crea la Presidencia de la República. Forman parte de ésta las oficinas auxiliares del Titular del Poder Ejecutivo.

Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada (INAP, 999)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006

Los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal. Creación de las comisiones.

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8º, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1º. de diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.

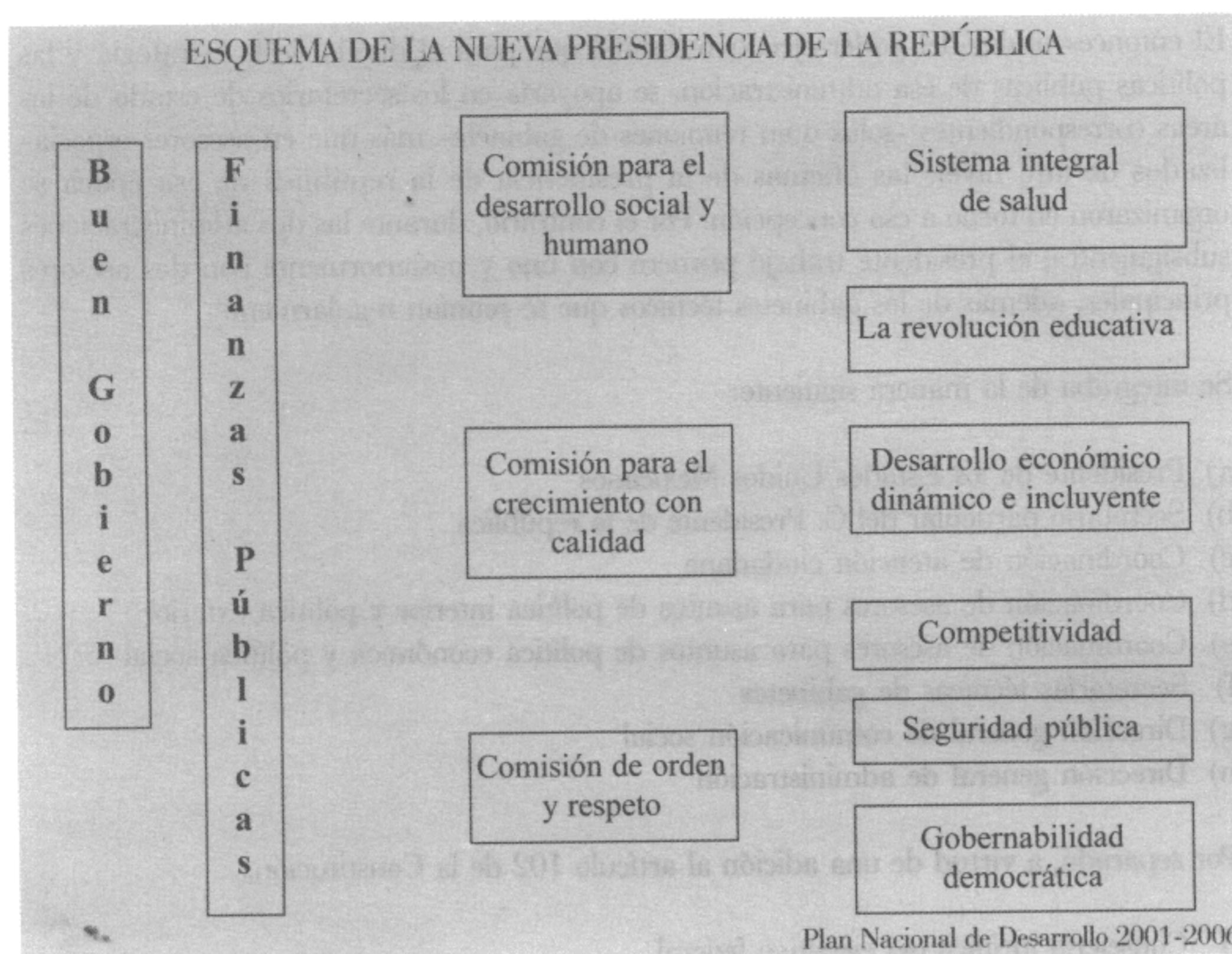
Con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo Federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados.

Esta nueva forma de operar tiene como objetivos:

- Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.
- Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la administración pública federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.
- Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.
- Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.
- Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.

El propósito es lograr que todas las entidades del gobierno estén en la misma frecuencia; que la fuerza del equipo radique en tener objetivos comunes; que el trabajo vaya en la misma dirección con base en desafíos claramente definidos y compartidos; que al concentrar los esfuerzos se logren mejores resultados.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006



Durante los últimos veinte años el crecimiento experimentado por el país, en todos los órdenes, ha sido exponencial. Una sola variable, la demográfica, ejemplifica la afirmación: la población total pasó de 67.4 millones de habitantes en 1980 a 100 millones en el 2000. Agréguese la complejidad derivada del fenómeno de globalización de la economía y las relaciones internacionales; las recurrentes crisis económicas que han asolado diversas regiones del mundo y a México en particular; la cada vez más activa participación de la sociedad en los asuntos públicos; y, los cambios en la correlación del poder político en el seno de la república. Se concluirá, forzosamente, que la tarea del presidente de la república –dirigir el gobierno y la administración nacionales- requiere del diseño meticoloso y eficiente de sus órganos de apoyo.

Los presidentes en turno, desde hace varios sexenios, han consolidado una forma de conducción de la presidencia que, más allá del “estilo personal de gobernar”, es resultado de ensayos aunados a experiencias positivas en la conducción cotidiana de la presidencia. Al cambio en la administración gubernamental federal en diciembre del 2000, con el triunfo del PAN en la presidencia de la república, se ha generado un proceso de transformación de las oficinas auxiliares y de apoyo del titular del ejecutivo federal. Al momento de escribir este texto (diciembre del 2001), algunas propuestas presidenciales continúan en estudio y consolidación. Las transformaciones se hallan en el camino de formalización jurídica. Naturalmente, es temprano para hacer una evaluación de las bondades de tales modificaciones; por tanto aquí habrá que limitarse a comparar la organización anterior con la nueva en vías de implantación.

Con la administración gubernamental que inició en diciembre de 1982 se avanzó cuantitativamente en la asignación de funciones a la oficina de la presidencia de la república.

El órgano “presidencia de la república” en la actualidad

El entonces titular del poder ejecutivo decidió que para el diseño de la estrategia y las políticas públicas de esa administración, se apoyaría en los secretarios de estado de las áreas correspondientes -solos o en reuniones de gabinete- más que en asesores especializados de alto nivel; las oficinas de la presidencia de la república de esa época se organizaron en torno a esa concepción. Por el contrario, durante las dos administraciones subsiguientes, el presidente trabajó primero con uno y posteriormente con dos asesores principales, además de los gabinetes técnicos que se reunían regularmente.

Se integraba de la manera siguiente:

**Estructura
orgánica de la
presidencia de
la república
(hasta
noviembre del
2000)**

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Secretario particular del C. Presidente de la república
- c) Coordinación de atención ciudadana
- d) Coordinación de asesores para asuntos de política interior y política exterior
- e) Coordinación de asesores para asuntos de política económica y política social
- f) Secretarías técnicas de gabinetes
- g) Dirección general de comunicación social
- h) Dirección general de administración

Por separado, a virtud de una adición al artículo 102 de la Constitución,

- i) Consejería jurídica del ejecutivo federal.

Las funciones y responsabilidades de estas unidades se desprenden de la designación de cada una. Sin embargo, comentario aparte merece la operación de los llamados gabinetes especializados. Su institucionalización data de las reformas al artículo 7o. de la ley orgánica de la administración pública, LOAPF, que entró en vigor en diciembre de 1982. Los gabinetes técnicos o especializados por áreas de política pública, operaban de manera que permitían coordinar y sistematizar el trabajo del presidente; constituyan el último eslabón de coordinación en la cadena de toma de decisiones gubernamental. La designación de "técnicos" tenía como propósito distinguirlos de los gabinetes legal y ampliado (Pichardo, 1984).

El mencionado artículo 7º. del ordenamiento citado, dice a la letra:

"El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la Repùblica".

Los principales gabinetes especializados eran los siguientes: Agropecuario, de desarrollo social, económico, de política interior, de política exterior, de salud, de seguridad nacional y de turismo. En otro momento, funcionó el llamado grupo gasto-financiamiento, que de hecho operaba como otro gabinete, muy poderoso por cierto. Lo integraban la secretaría de hacienda, la extinta de programación y presupuesto y, posteriormente, la secretaría de la contraloría.

La evaluación de la operación del sistema de gabinetes técnicos es muy positiva. Permitió a los titulares del poder ejecutivo, en turno, antes de decidir un curso de acción, conocer puntos de vista diversos -igualmente importantes- respecto del planteamiento principal formulado por el secretario originalmente responsable. En segundo lugar, permitió la coordinación de las acciones. Cuando estas reuniones, al más alto nivel gubernamental, ocurren con regularidad y disponen de un orden del día debidamente preparado, generan estabilidad, eficiencia, orden y fluidez en la toma de decisiones, que se transmiten a los siguientes escalones de la administración.

En los primeros días de actuación de la administración federal 2000-2006, que encabeza el presidente Fox, se publicó un acuerdo del ejecutivo que establece una nueva estructura para las oficinas de apoyo al titular del poder ejecutivo federal. Su fundamento legal está en la fracción I del artículo 89 de la Constitución y en los artículos 7º. y 8º. de la ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF). En los “considerandos” de ese acuerdo se señala

“Que el Titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las acciones de las secretarías de estado o dependencias que tengan que ver con proyectos estratégicos, sigan un proceso coherente y sinérgico, a efecto de lograr resultados en los tiempos previstos.

“Se considera necesario llevar a cabo una reestructuración de las áreas que apoyan al titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de modernizar su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más coordinada y especializada, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades...”
 (DO: +XII-00)

Cambios recientes en la organización de la presidencia de la república

El acuerdo crea la oficina ejecutiva de la presidencia de la república, que parecería inspirarse en la “Executive Office of the White House”, que existe desde hace muchos años en el gobierno federal de Estados Unidos. Cabe aclarar que, formalmente la nueva “oficina ejecutiva de la presidencia de la república” no debe confundirse con la “presidencia de la república” a la que se refiere la LOAPF, puesto que esta última ley no ha cambiado. En la práctica actual son términos equiparables.

El 13 de diciembre del 2000, nueve días después de publicado el acuerdo al que se viene aludiendo, se publicó uno segundo para corregir errores y omisiones del primero. En efecto, en el del día 4 se crearon cargos de jefe de oficina y comisionado, pero no se establecieron las correspondientes oficinas ni comisiones; además, el nuevo acuerdo precisó el alcance de las atribuciones de la secretaría particular y creó una coordinación adicional. Es conveniente transcribir a la letra el texto del mismo:

“Ejercicio de las facultades presidenciales”

ACUERDO

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforman los artículos 2 y 5 del Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, para quedar como sigue:

“Artículo 2. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
- IV. Comisión de Orden y Respeto;
- V. Comisión para el Crecimiento con Calidad;
- VI. Comisión para el Desarrollo Social;
- VII. Oficina de Representación para el Desarrollo de los pueblos indígenas;
- VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad
- IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
- X. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.
- XI. Dirección General de Administración, y
- XII. Secretariado Técnico.

Artículo 5. El Secretariado Técnico de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique.

A la anterior relación deben agregarse las tradicionales:

- Secretaría particular
- Coordinación general de comunicación social

Se formulan las siguientes observaciones: Las funciones de las nuevas unidades pertenecientes a la oficina ejecutiva del presidente se llevarán a cabo en relación con los proyectos considerados “estratégicos” por la presidencia y no sobre los que constituyen la actividad cotidiana de las dependencias y entidades. Tales funciones no son propiamente ejecutivas sino de asesoramiento en las áreas de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y planeación. Por tanto, se conducen sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades, como lo indican los “considerandos” transcritos. De este modo se evitaría la duplicación de responsabilidades administrativas y legales, cuando menos desde un punto de vista formal. Se mantiene el área de “secretariado de gabinetes”, ahora en forma unitaria y no dual o múltiple como en el pasado. Al frente de cada una hay un titular nombrado y removido libremente por este último.

Consejería jurídica del ejecutivo

Esta unidad que depende directamente del presidente de la república, no participa de la misma naturaleza jurídica de las que ahora integran la oficina ejecutiva de la presidencia. Su creación es el resultado de la adición de un último párrafo a la sección A del artículo 102 de la Constitución. Se señala ahí que:

“La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

Anteriormente esa misma función se otorgaba constitucionalmente al procurador general de la república. La Ley Fundamental clasifica a la Consejería como dependencia, razón por la cual la LOAPF la incluye en la relación que de las mismas se consigna en su articulado. Algunos analistas opinan que se presenta aquí una falta de técnica jurídica al clasificar a la Consejería como dependencia, pues estas unidades son las encargadas del despacho de los “negocios del orden administrativo” y la Consejería Jurídica, como su nombre lo indica aconseja en materia legal al titular del poder ejecutivo sin intervenir en el despacho directo de asunto administrativo alguno.

En la práctica el consejero jurídico brinda apoyo cotidiano al presidente de la república en la materia de sus atribuciones.

Se ha dado a conocer la creación de otras oficinas y comisiones de apoyo al ejecutivo federal, que no quedaron incluidas en el acuerdo inicial aludido líneas arriba ni forman parte de las áreas tradicionales. Entre ellas la coordinación general de opinión pública e imagen y el llamado programa Puebla-Panamá.

El Congreso de la Unión al analizar el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2002, decidió modificarlo en diversas partidas y asignaciones. Unas de ellas:

- a) Que la existencia de jefes de oficina y comisionados de muy alto nivel, encargados de áreas específicas de atribuciones y programas, duplicaban las tareas de las secretarías de estado a cuya esfera correspondían, en principio, esas mismas atribuciones.
- b) Que la existencia de dos niveles de funcionarios, aparentemente yuxtapuestos en los mismos ámbitos de trabajo, lejos de facilitar la coordinación la tornaba mucho más compleja; que se originaban celos administrativos y confrontaciones entre los propios funcionarios.
- c) Que el coste de ese gran aparato administrativo de la oficina de la presidencia, no se compadecía con los recortes y la austeridad que campeaba en el resto de los sectores presupuestarios.

Por las anteriores razones el congreso de la Unión decidió disminuir las asignaciones propuestas para esas oficinas y en consecuencia, el presidente de la república vio la necesidad de reorganizar sus áreas de apoyo, dentro del mismo marco legal pero con un presupuesto menor que el solicitado inicialmente.

Al año de haber iniciado operaciones la nueva oficina ejecutiva de la presidencia, es decir, en diciembre del 2001, los medios dieron a conocer una posible reorganización de la misma.

La “particular” como se le conoce en términos concretos tiene un carácter público e institucional, y proporciona al presidente apoyo y asistencia en materia de audiencias, agenda, archivo, directorio y gestoría de quejas y peticiones que le son formuladas. Por su parte la “privada”, tiene como encargo básico atender los asuntos estrictamente personales del presidente de la república.

Otras oficinas de apoyo

Comentario crítico sobre la oficina ejecutiva de la presidencia

Secretaría particular y privada

Dirección de administración

Esta unidad administrativa, es el equivalente de una oficialía mayor de la presidencia. Se encarga de atender y llevar a cabo las actividades propias de la administración de personal, adquisiciones, almacenes y servicios generales, vigilar el ejercicio del presupuesto asignado y proponer las modificaciones necesarias. Depende de la secretaría particular.

Dirección de quejas

Esta dirección está concebida como un canal de comunicación entre el pueblo y el presidente. Concerta, sistematiza y promueve la atención de las inconformidades del público, relativas a los servicios gubernamentales. Al igual que la dirección anterior depende del secretario particular. Es una instancia útil para la defensa general del particular ante la administración pública. No debe confundirse con las oficinas de quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que existen en cada una de las dependencias y entidades.

Estado mayor presidencial

El fundamento jurídico de su creación está en el artículo 9º. de la ley orgánica del ejército y fuerza aérea mexicana. Este artículo establece que el presidente de la república dispondrá de un estado mayor, con el carácter de órgano técnico y militar, que lo auxilie en la obtención de información, la planificación de actividades presidenciales y la prevención de la seguridad personal del presidente.

Se integra por unidades militares que dependen del presidente de la república, pero bajo control del estado mayor, tales como el cuerpo de guardias presidenciales, el escuadrón aéreo de transporte presidencial, así como por siete secciones específicamente determinadas y con funciones básicas. Existe una discusión entre los expertos sobre si el Estado Mayor forma o no parte de la presidencia de la república. Nuestra opinión es positiva.

Desaparición del secretariado técnico de gabinetes especializados: crítica

En los acuerdos arriba referidos (DOF-4-XII-00 y DOF-13-XII-00) que reorganizan la oficina de la presidencia de la república, se substituyen las áreas de apoyo técnico y seguimiento de los gabinetes especializados, por una única denominada: "Secretariado Técnico". Es posible que la intención sea simplificar la estructura de la presidencia de la república, lo que sería un objetivo loable. Cabe también la posibilidad de que esa modificación obedezca a la intención de regresar a un gobierno de asesores especializados, diferentes a los funcionarios operativos y disminuir el papel de las reuniones de gabinete por áreas de especialización. El artículo 5 del segundo acuerdo de referencia únicamente expresa que:

"Artículo 5.- El Secretariado Técnico de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique".

Por su parte, el segundo transitorio del primer acuerdo abroga el diverso por el que se reestructuran los gabinetes especializados del ejecutivo federal y el otro diverso que creó la oficina de la presidencia de la república, "excepto lo que se refiere al Gabinete de Seguridad Nacional previsto en el mismo".

Como ya se dijo, el funcionamiento de los gabinetes especializados no es solo cuestión de "un estilo personal de gobernar". La experiencia internacional comparada y la propia de México, subraya la necesidad de involucrar la coordinación a las áreas competentes que deben participar en decisiones de política, sumamente complejas; hacerlo de manera

periódica y sistemática para tomar decisiones y para dar seguimiento a las mismas. Es de esperarse que la desaparición de los gabinetes especializados y sus oficinas técnicas de apoyo, no signifique un retroceso administrativo a épocas que eran evidentemente menos complicadas, de un país más pequeño y menos difícil de gobernar.

La dirección general de comunicación social —que posteriormente fue substituida por la coordinación general— se creó por acuerdo publicado en el Diario Oficial en enero de 1983, tiene como base legal el artículo 8º. de la LOAPF. El ejecutivo federal considera necesario contar con una unidad administrativa, que informe a tiempo de las actividades realizadas por el presidente y dirija campañas de difusión, para dar a conocer las acciones presidenciales. Adicionalmente a la tarea de información, la coordinación de comunicación social capta, canaliza y procesa la información de los medios de comunicación de los acontecimientos de interés para el presidente.

La oficina mencionada, corresponde a la esfera de asesoría y apoyo técnico personales del presidente. Tiene como fundamento la ley orgánica de la administración pública federal, no una disposición constitucional; la crea el presidente por acuerdo.

La Constitución ordena que el poder ejecutivo federal se estructure dualmente a través de órganos centralizados, las secretarías y departamentos y de órganos denominados entidades paraestatales.

La organización centralizada y la paraestatal, que puede o no ser jurídicamente descentralizada, forman parte integral de la administración pública federal.

Este reconocimiento constitucional de ambas formas de organización del poder ejecutivo federal adquirió vigencia en el año de 1981. Con ello se superaron los problemas jurídicos a que daba origen la ausencia de bases constitucionales para la creación y operación del entonces amplio y complejo sector paraestatal.

En el lenguaje administrativo de uso común se denominan dependencias a las secretarías y entidades a todos los organismos del sector paraestatal como las descentralizadas, empresas de propiedad mayoritaria del gobierno federal, fondos, fideicomisos, etc.

Aun antes de la modificación constitucional de 1981 que reconoció las dos formas en que se estructura la administración federal, la propia LOAPF reglamentó en detalle ambas categorías de órganos públicos federales, a sabiendas que se requería complementar el fundamento constitucional.

Las principales características que distinguen la organización centralizada, es decir a las dependencias, son las que a continuación se sintetizan:

- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder ejecutivo.
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del poder ejecutivo.
- El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio presidente o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del presidente.
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación, sin que puedan ejercer otros recursos.

Coordinación general de comunicación social

Carácter dual de la administración federal

Características de la organización centralizada y la paraestatal

Por su parte la administración paraestatal, es decir las entidades, reúnen las siguientes características:

- Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, de un decreto, como en el caso de los organismos descentralizados, o de un acto jurídico de derecho privado, tal como la creación de una sociedad anónima.
- Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta, por lo general, del presidente de la república. El nombramiento y la remoción deben cumplir los requisitos establecidos en los estatutos constitutivos o en las leyes que rigen las actividades de las sociedades, cuando se trata de entes jurídicos.
- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del presidente, sino de sus propios órganos de gobierno: consejo de administración, asamblea de accionistas, etc., según el caso.
- No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan.
- Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad. La circunstancia de que sus presupuestos se aprueben por la cámara de diputados no altera la validez de esta afirmación.

La administración central federal consiste en el conjunto de secretarías de Estado y departamentos –actualmente no existe ninguno- que dependen del titular del ejecutivo y se encuentran definidos en la ley orgánica.

Administración central

Las secretarías de Estado son órganos auxiliares directos e inmediatos del presidente. La propia Constitución obliga al presidente a distribuir entre secretarios de Estado y jefes de departamento los asuntos administrativos del poder ejecutivo. También lo faculta a nombrarlos y removerlos libremente sin que exista la necesidad de dar cuenta al congreso de esas decisiones, salvo en el caso de la secretaría de hacienda y crédito público. Establece los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para poder ser nombrados secretarios de Estado que son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Doble carácter de los secretarios

Los secretarios (y jefes de departamento) tienen un doble carácter constitucional: son órganos administrativos y órganos políticos. Son administrativos en tanto que llevan a cabo funciones de servicios público, como el de educación o el de salud pública o funciones de servicio en apoyo a otros órganos del poder ejecutivo como planeación, programación, etcétera. Son organismos políticos porque la Constitución señala las bases de su creación y atribuciones, les atribuye la facultad del refrendo y se relacionan directamente con los otros poderes de la Unión.

Refrendo

Se conoce con este nombre a un procedimiento constitucional consistente en que “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”.

La institución del refrendo ha sido considerada como uno de los elementos que constituyen una excepción al estricto presidencialismo del sistema constitucional mexicano, porque invalida las decisiones del presidente que no estén sancionadas con la firma del secretario de estado o jefe de departamento que corresponda al asunto de que se trate. Este requisito pertenece idóneamente al sistema parlamentario en el cual la jefatura de gobierno corresponde al gabinete ministerial y, por tanto, los actos de gobierno son producto de una voluntad colectiva.

Antes de 1982 la única distinción subsistente entre los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativo, era que estos últimos no ejercían la facultad del refrendo. Esa distinción ya no subsiste y ambos tipos de funcionarios tienen idéntica jerarquía constitucional.

El refrendo secretarial tiene un doble carácter: político y jurídico. Desde el primer punto de vista, implica la voluntad del secretario o jefe de departamento de apoyar la determinación presidencial y vincularse a él, haciéndose corresponsable del acto mismo. Desde el ángulo jurídico, constituye lo que se denomina en la ciencia del derecho “una solemnidad”, es decir, un requisito formal sin el cual el acto jurídico es inválido. De esta suerte, una disposición del ejecutivo no refrendada por el correspondiente secretario o jefe de departamento, requeriría la remoción de ese funcionario y el nombramiento de otro, anejo a firmar tal disposición.

Otra de las características que hace a los secretarios y jefe de departamento, órganos políticos, son las relaciones que la Constitución les señala con el poder legislativo.

En efecto, al inicio del período ordinario de sesiones del congreso los secretarios del despacho y jefes de departamento tienen la obligación de “dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos”. Esta obligación se cumple en la práctica constitucional mediante un informe escrito que se envía al poder legislativo.

Otro aspecto de la relación entre un secretario de Estado y el poder legislativo lo constituye la práctica denominada de las comparecencias, consistente en que cualquiera de las cámaras –aunque usualmente es la de diputados- tiene facultad para citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamento, para que informen de uno o varios asuntos concernientes a su ramo.

En el caso de los secretarios de hacienda y crédito público y de programación y presupuesto, están obligados a comparecer ante la cámara de diputados del congreso de la Unión con el fin de presentar las iniciativas de ley de ingresos y ley del presupuesto de egresos de la federación.

La Constitución da origen a la creación de los secretarios y jefes de departamento, obligando al congreso, además, a expedir una ley orgánica y a atribuir a cada secretaría y departamento una parte del despacho de los asuntos públicos. Por lo tanto, es la propia ley orgánica la que establece las bases de la delegación de facultades que el presidente efectúa en sus secretarios y jefes.

Relaciones de los secretarios con otros poderes

Delegación de facultades a las secretarías

La delegación de facultades se presenta cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de algunas o varias funciones que le competen, a otro órgano que está subordinado al primero. En el caso presente es el titular del ejecutivo federal como órgano superior quien delega en sus órganos auxiliares, los secretarios y jefes, una parte específica de su compleja y múltiple actividad.

Existen ciertas características de la delegación de competencias o facultades que resulta importante mencionar:

- El superior jerárquico transfiere a un órgano inferior subordinado, una función que es de su competencia.
- El superior está autorizado por ley para delegar atribuciones que no le sean privativas.
- El superior jerárquico puede reasumir las facultades cumpliendo las formalidades que dieron lugar a la delegación.
- El acuerdo de delegación debe hacerse del conocimiento público.

Parte de ese conjunto de órganos subordinados al presidente de la república son los secretarios de Estado, quienes pertenecen al restringido grupo de servidores público que gozan del fuero y son sujetos del juicio de responsabilidad política.

El ejecutivo está actualmente integrado (2001) con las dependencias que se indican:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La autoridad presidencial no se delega

Los encargados de los diferentes órganos de la administración pública tienen amplias responsabilidades de trámite y resolución, pero una autoridad limitada jurídicamente para el desempeño administrativo de su área de competencia.

El titular del ejecutivo no delega la autoridad presidencial total pues ésta, constitucionalmente, es intransferible.

Los secretarios de Estado al igual que los jefes de los departamentos y los encargados de los organismos y empresas mayoritarias, asumen la representación del presidente de la república en su comparecencia a la cámara de diputados como conductos de información de la marcha y funcionamiento de su administración, pero no actúan en pleno uso del poder presidencial y no constituyen el poder ejecutivo, que es unipersonal y lo desempeña exclusivamente el presidente.

El concepto de gabinete presidencial es ajeno a nuestra Constitución; aun la expresión “consejo de ministros” que existió en esa ley hasta 1981, fue suprimida. Sin embargo, en términos administrativos es un útil instrumento de trabajo del presidente. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre aspectos fundamentales de la administración pública y su dimensión nacional.

Tradicionalmente y por influencia del lenguaje político usado por el parlamentarismo, se llama gabinete en pleno al conjunto de altos servidores públicos del poder ejecutivo: secretarios de Estado, y, si los hubiera, jefes de departamento, principalmente. También se incluye al procurador general de la república. El gabinete en el sistema parlamentario tiene funciones constitucionales –la jefatura del gobierno- que no posee el llamado gabinete en la práctica administrativa mexicana. Podría decirse que una característica del gabinete mexicano es la de ser extraconstitucional, en virtud de que adolece de ese fundamento y de la reglamentación por alguna ley secundaria. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete, es decir, a la totalidad de los secretarios y jefes de departamento y al procurador general. Usualmente cuando les convoca es para cumplir funciones ceremoniales. En cambio, el presidente tiene la alternativa de consultar o solicitar informes, a sus principales colaboradores, ya sea en forma individual o colectiva; por separado o mediante alguna reunión específica; la consulta puede ser verbal o escrita. La convocatoria a esas reuniones puede ser periódica u ocasional, cuando él lo estime necesario y puede o no haber un orden del día o agenda previas. La flexibilidad y en cierto modo la informalidad son la regla de trato del presidente con sus colaboradores.

En los últimos años ha aparecido la tendencia a convocar al gabinete de manera periódica, previamente calendarizada y con agenda específica. Durante el periodo gubernamental 1976-1982 las ocasiones más importantes fueron las reuniones de gabinete sobre reforma administrativa; reuniones sobre evaluación de la acción pública y las “reuniones de la república”.

La ley orgánica de la administración pública federal en el artículo 7º, faculta al presidente para convocar a reuniones con determinados secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, cuando se trate de definir, evaluar o coordinar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública.

Este es el origen de los llamados gabinetes especializados: de salud pública, agropecuario, económico y de comercio exterior, que constituyen sistemas de información para identificar decisiones, metodologías y alternativas de política pública.

Como ha quedado dicho, al arranque de la administración federal 2001-2006, el presidente Fox decidió suprimir la operación de los llamados gabinetes especializados, a excepción del gabinete de seguridad nacional, para substituirla por la operación de otras estructuras que enseguida se analizan.

Gabinete presidencial en pleno

Desaparición de los “Gabinetes especializados”

Áreas de gobierno

Para efectos de coordinación de la acción gubernamental federal, el gobierno del presidente Fox ha agrupado diversas dependencias en tres grandes áreas operativas que, de hecho, substituirían a los gabinetes especializados de antaño. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, ellas son:

- a) Área de desarrollo social y humano;
- b) Área de crecimiento con calidad;
- c) Área de orden y respeto.

El Plan define para cada una de estas áreas un conjunto de elementos que establecen el marco conceptual de las mismas, a saber:

- a) Antecedentes
- b) Objetivos rectores y estrategias
- c) Temas prioritarios a tratar en cada área.

Otros documentos diversos al Plan definen a las dependencias, entidades u organismos que integran cada área. Está pendiente la publicación definitiva sobre su forma de operar, su integración definitiva, la periodicidad de sus reuniones, su coordinación en cada caso, el apoyo técnico que reciben y la manera como se ubican o se inscriben en el marco de la administración federal centralizada y los sectores administrativos.

ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Presidente

Vice-presidente

Oficina de la Casa Blanca

Oficina del Vice-presidente

Consejo de asesores económicos

Consejo de calidad del medio

Ambiente

Consejo de seguridad nacional

Oficina de Administración

Oficina de administración y presupuesto

Oficina para el control nacional de drogas

Oficina de política de desarrollo

Oficina de política para la ciencia y la
tecnología

Oficina del representante para el comercio
exterior

Fuente: Manual de Organización del Gobierno de los Estados Unidos de América 1999.