

1.2 Necesidad de una revisión integral de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal

Alejandro Carrillo Castro

De tiempo en tiempo se ha intentado en México llevar a cabo revisiones o reformas a la estructura y funciones de la administración pública de gran calado, a las cuales los estudiosos de Derecho Administrativo suelen denominar reformas “integrales” o “de fondo”. Este tipo de reformas “integrales” o de amplio alcance no pueden intentarse con frecuencia pues ello atentaría contra la estabilidad que requiere un gobierno para funcionar adecuadamente.

Este tipo de revisiones integrales de la administración pública suelen ser propuestas por lo general por quienes han estudiado a fondo y sistemáticamente el funcionamiento de las instituciones públicas del país. En México, en el Siglo XIX se presentaron dos intentos de este tipo, los cuales lamentablemente no pudieron llevarse a la práctica. El primero fue propuesto en 1838 por Lucas Alamán, quien nombró una Comisión encargada de “Reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la Organización General de la Administración Pública”³, reforma que no pudo llevarse hasta sus últimas consecuencias por las vicisitudes por las que entonces atravesó el país. El segundo intento de reforma integral lo realizó el gobierno encabezado por Benito Juárez en 1861, al triunfo de la guerra de los 3 años, cuando los integrantes del gabinete del Presidente Juárez publicaron un “Manifiesto a la Nación” en el cual se decía:

“El instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que *las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa*. La reforma que el

³ Carrillo Castro, Alejandro, “200 años. Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”, INAP, Tomo II, Volumen I, 2011, págs. 58 a 60.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

pueblo mexicano ha proclamado y llevado a la práctica, entraña la conquista de grandes medios materiales y morales para la prosperidad pública; pero el trabajo revolucionario y reformador tiene todavía que entrar a su periodo último y definitivo: a su poderío orgánico, en el cual la gran revolución mexicana dará frutos para el país”.

Este segundo intento de reforma administrativa integral tampoco se pudo llevar a la práctica, porque poco después ocurrió la intervención extranjera para imponer en México a un emperador extranjero.

Ya en el Siglo XX, Venustiano Carranza propuso una reforma de gran calado a la estructura y funciones de la administración pública, con la propuesta de un nuevo tipo de dependencias directas del Ejecutivo (los Departamentos Administrativos) cuya génesis y evolución se inició con la expedición de las dos primeras Leyes de Secretarías publicadas después de la promulgación de la Constitución de Querétaro de 1917. La primera fue decretada por Carranza en abril de ese año, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y la segunda, que ya fue aprobada por el Congreso en diciembre también de 1917⁴.

A partir de esa primera revisión integral de la estructura y funciones de la administración pública federal llevada al cabo al inicio del siglo pasado, se han sucedido diversos intentos de reestructuración integral de la administración pública federal, básicamente de tres tipos: 1).- Para dotar al gobierno de la capacidad instrumental para cumplir con los nuevos mandatos políticos, económicos y sociales surgidos de la Revolución de 1910-1917; 2).- Para buscar un mayor control y coordinación de las distintas dependencias y entidades paraestatales que se fueron creando a lo largo de los años posteriores a la promulgación de la nueva Constitución de 1917; 3).- Para reducir de manera importante el número de atribuciones del

⁴ Carrillo Castro, Alejandro, “México y la Constitución de 1917, Gobierno”, 2017, Senado de la República, págs. 31 a 60.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Gobierno Federal a la luz de las nuevas ideas económicas que se impusieron en el mundo a partir de 1980.

Estos tipos de revisiones integrales de la administración pública se asemejan a los movimientos centrífugos y centrípetos, que se producen alternativamente en el mundo de la física o de la biología, como ocurre en el caso de la sístole y la diástole con que opera el corazón de los seres humanos.

Un ejemplo de intento por controlar el crecimiento y dispersión de los entes públicos creados a partir de la Constitución de 1917 se dio con la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. de 31 de diciembre de 1947) promulgada al inicio del Gobierno de Presidente Miguel Alemán⁵. Otro intento similar se realizó con base en las reformas realizadas a la estructura y funciones de las dependencias directas del Ejecutivo, llevadas al cabo al principiar la administración del Presidente Adolfo López Mateos, en 1958, con la creación de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y la división en dos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como con la creación del nuevo Departamento de Turismo.

El último gran intento de “reforma administrativa integral” con el propósito de introducir orden y propiciar la coordinación de las 20 dependencias directas del Ejecutivo y de las más de 900 entidades paraestatales que entonces existían, se llevó al cabo con la promulgación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promovida por el Presidente José López Portillo al inicio de 1977, cuyo modelo conceptual, en sus ideas básicas, sigue vigente hasta la fecha, 40 años después de la promulgación de dicha Ley Orgánica.

⁵ Carrillo Castro, Alejandro, “200 años. Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”, INAP, Tomo II, Volumen I, 2011, págs. 130 a 132.

Con posterioridad, y sobre todo a partir de la segunda mitad del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid y continuando de manera importante durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas, se buscó reducir el número de entidades paraestatales (actualmente son menos de 200). Las reformas realizadas en los sucesivos sexenios hasta la fecha han sido prácticamente de índole cosmética sin que puedan calificarse de reformas administrativas “integrales”.

Por lo anterior, diversos estudiosos de la administración pública de nuestro país han sugerido que es quizá llegado el caso de realizar un nuevo intento de revisión integral de la estructura y funciones de la administración pública federal, sobre todo debido al hecho de que, en los últimos 15 años, se ha incorporado al texto constitucional un nuevo tipo de dependencias denominadas “organismos constitucionales autónomos”, cuyo encuadramiento y atribuciones han sido cuestionados desde muy diversas ópticas y muy diversas disciplinas jurídicas y administrativas⁶.

Uno de los mayores inconvenientes que se advierten ante este nuevo tipo de reformas administrativas, radica en que se está convirtiendo a la Constitución Política Federal de nuestro país en un “manual de organización” y en algunos casos “de procedimientos”, a diferencia de lo propuesto en 1917 por los propios constituyentes, algunos de los cuales debatieron en aquella época los inconvenientes de incorporar en la ley suprema del país aspectos de estructura y funciones que corresponderían mejor a leyes secundarias, como la actual Ley Orgánica, o de las que algunos estudiosos mexicanos han propuesto denominar “Leyes de Desarrollo Constitucional”⁷.

Finalmente, se ha sugerido que este tipo de “revisión integral de la estructura y funciones de la administración pública federal” podría encomendarse a una Comisión dentro del

⁶ Ver por ejemplo Zeind, Marco Antonio, “*Organismos Constitucionales Autónomos*”, 2018.

⁷ Ver Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego, Coordinadores, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto reordenado y consolidado, Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional, Anteproyecto*”, 2016.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Poder Ejecutivo, (como la que se creó en 1965 bajo el título de Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia) o bien a una Comisión Legislativa en que estuviesen representados los principales partidos políticos que integran el Congreso Federal; o a una Comisión de índole Académica en la que participaran las principales instituciones de educación superior del país (UNAM, IPN, CIDE, ITAM, INAP, entre otras) o alguna combinación de las tres modalidades sugeridas anteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo Castro, Alejandro (2011), *“200 años. Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”* Tomo II, Volumen 1, México, INAP.
- Carrillo Castro, Alejandro (2017), *“México y la Constitución de 1917, Gobierno”*, México, Senado de la República.
- Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego, Coordinadores (2016), *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto reordenado y consolidado, Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional, Anteproyecto”*. México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Zeind, Marco Antonio (2018), *“Organismos Constitucionales Autónomos”*, México, Tirant Lo Blanch.