

EL MODELO ACTUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Alejandro CARRILLO CASTRO

Primero que nada, agradecer esta oportunidad para participar en el Simposio en Homenaje al maestro Nava Negrete.

La exposición que quiero plantearles va a versar sobre el modelo actual de administración pública que tenemos en México, particularmente de 1917 a la fecha, y terminaré preguntando si este modelo tiene todavía vigencia, si ya requiere una modificación o si tan sólo va a seguir evolucionando de manera parcial en los próximos años.

Quiero tocar el tema porque con alguna superficialidad a mi juicio, sobre todo de 2000 para acá, se estila decir que nada de lo que se ha hecho de 2000 hacia atrás en México merece el análisis y sobre todo el reconocimiento de haber sido parte importante de la conformación de la historia política, jurídica y administrativa de nuestro país. Yo creo por el contrario que lo que vamos a plantear hoy, demostrará cómo de 1917 a la fecha se ensayó un nuevo modelo que en su época era muy innovador, que aparentemente ha dado ya de sí, y que permitirá a los estudiosos de estos temas hacer sugerencias sobre qué nuevo tipo de modelo, si es que se requiere, habrá de promoverse a partir del próximo sexenio.

Como todos sabemos, México adquiere formalmente la independencia en 1821 y podría decirse que salvo, desde luego, los tres modelos que se ensayan a lo largo del siglo XIX, primero por Iturbide, el modelo imperial que no tuvo vigencia más que unos cuantos meses y después los dos grandes modelos, el de República federal o de República centralista y unitaria, en el ámbito de la administración pública *stricto sensu*, no implicaron ninguna modalidad que llamara mucho la atención, porque lo que en los sistemas federales y republicanos federales fueron secretarías de Estado y del despacho, como se les llamaron, algunas veces cinco, algunas veces seis, terminan en número de ocho con la última administra-

ción de Porfirio Díaz, y desde luego, cuando era una República centralista, lo que eran secretarías de Estado, se les llamó muchas veces con el mismo nombre, ministerios, pero salvo eso, podría decirse que a lo largo del siglo XIX, el modelo de administración pública que dependía del Ejecutivo Federal no sufrió cambios importantes y de alguna manera reflejaba la administración pública muy tradicional de esa época, en torno de funciones agrupadas en secretarías del despacho o en ministerios.

Pero a partir de 1917 surge, lo que podríamos decir constituye el 80% del modelo actual de la administración pública mexicana. No sé, quizás sí copiando el modelo estadounidense en algunos aspectos, pero en 1917 Carranza propone que junto a las secretarías de Estado, que se habrían de ocupar de los aspectos sustantivos o políticos del gobierno, debería de haber un nuevo tipo de organismo público, los departamentos administrativos, para ocuparse de lo que son funciones generales dentro de la administración pública; posteriormente, algunos estudiosos le han llamado funciones horizontales o sistemas horizontales o globales de la administración pública, que cortan como su nombre lo indica, horizontalmente, las funciones sectoralizadas de cada uno de los ministerios o secretarías de Estado a partir de 1917.

¿A qué funciones me estoy refiriendo? Básicamente a las funciones de estadística, de contraloría, de presupuesto, de personal. En los nuevos modelos que surgieron, sobre todo a partir de la década de los sesenta por parte de Naciones Unidas y de la OEA, el modelo Cats, el modelo de Jiménez Castro, así se llamaba el modelo de Mario Frieiro, que se enseñó muchas veces en nuestra Universidad, diferenciaba lo que eran los sectores sustantivos de la administración: gobernación, hacienda, salubridad, construcción, de los que eran los sistemas horizontales: presupuesto, personal, contabilidad, estadística.

Curiosamente ese era el modelo original o la tipología original que propuso Carranza desde 1917. Como todo modelo o tipología en sentido estricto weberiano, no siempre se cumple a cabalidad en la práctica; si bien, en el periodo de Venustiano Carranza los departamentos que existieron fueron el de la Contraloría y el de Aprovisionamientos Generales; es decir, funciones que hoy tiene la Secretaría de la Función Pública, antes llamada de la Contraloría, tratando de evitar por un lado que hubiera compras o adquisiciones raras, ahora diríamos, de colchones muy caros de nuestros embajadores, de toallas muy caras en las casas presidenciales, etcétera; para que se vea qué novedoso que haya esta pretensión, de

darle transparencia o de preocuparse por el control de este tipo de asuntos, se crearon en esa época dos departamentos, el de la Contraloría y el de Aprovisionamientos Generales.

Y aquí se mezcla el modelo Carranza con el modelo tradicional, porque una secretaría de Estado, la de Hacienda, tiene bajo su responsabilidad un enorme sistema horizontal, que es el de presupuesto, originalmente, y el de presupuesto y el de manejo, obviamente de los aspectos de personal.

Carranza todavía ensaya, curiosamente, en 1917, de manera poco típica con su propio modelo, la creación del Departamento de Justicia, reduciendo la Secretaría de Despacho de Justicia anterior a un Departamento de Justicia, que se lo indica a un procurador general, y el Departamento de Enseñanza y de Bellas Artes que después se convierte eventualmente en la Universidad. Pero podemos decir que el inventor de este modelo, del cual todavía tenemos aunque sea de manera formal la existencia de este modelo básico, secretarías de Estado y departamentos administrativos, surge pues, con Venustiano Carranza.

Después con Obregón y con Calles se crean otros dos departamentos, el del Presupuesto y el de Estadística Nacional, para que veamos que la idea que tenía este modelo era que los aspectos técnicos, hoy se llamarían tecnocráticos, horizontales de la administración pública, fueran diferentes a los que se le encargaron a las secretarías de Estado. Ahora las malas lenguas dicen que era, primero, porque los departamentos resultaban secretarías de Estado más baratitas, y además, porque originalmente los titulares de los departamentos administrativos no tenían responsabilidad política ante el Congreso; es decir, no tenían que ir a rendir cuentas del ejercicio de su función ante el Congreso, como sí la tenían los secretarios de Estado, y se decía que esto les evitaría también a los jefes de departamento sentirse precandidatos a la presidencia, anticipadamente. Éste era el modelo Carranza: secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Después, ya con el general Cárdenas, en el primer sexenio de nuestra historia administrativa reciente, se crea un tercer departamento de este tipo, el de Prensa y Publicidad, con la idea, precisamente, de apoyar de manera horizontal las actividades de publicidad del gobierno y la difusión de sus actividades, pero, ya para entonces, el secretario de Hacienda se había encargado en la época de Abelardo Rodríguez de fagocitarse o de eliminar a sus funciones que le habían sido desprendidas a la Secretaría de Hacienda, de la contraloría, del presupuesto y de estadística, ha-

bían regresado ya a la Secretaría de Hacienda que siempre celosamente las ha tratado de conservar.

Después, podríamos decir, que sin que haya habido un criterio de los estudiosos o de los teóricos administrativos, fueron creándose una gran cantidad de empresas públicas y de organismos descentralizados que no estaban dentro de este modelo centralizado, de secretarías y departamentos, pero que empezaron a cumplir tareas muy importantes y llegaron, incluso, a significar una erogación de casi la mitad del presupuesto de la Federación.

Podríamos marcar como punto de inflexión en el momento en que el presidente de la República decide empezar a utilizar ya no sólo la figura de los departamentos técnicos o administrativos, sino de las empresas públicas y de los organismos descentralizados, y éste podría plantearse, simplemente es una propuesta de académico, en el momento en que en 1937 el general Lázaro Cárdenas, cuando expropia a los Ferrocarriles Nacionales de México, no a todos los ferrocarriles, sino nada más a esta empresa, crea en 1937 un departamento administrativo para encargarse de administrarla y a los tres meses sus asesores le dicen: mi general, yo creo que no debiera ser un departamento administrativo el que se encargara de manejar una empresa pública, mejor vamos a crear un organismo descentralizado.

Éste es el momento en donde una función que primero se le quiere encargar a ese modelo de Carranza, de departamentos administrativos, se ensaya como departamento administrativo, no funciona y se empieza a crear el número importante de organismos descentralizados para encargarse de tareas en donde el Estado decide participar también en la vida económica del país.

Después, en la época del licenciado Alemán, se crea en lugar del Departamento de Contraloría, que ya había sido absorbido por Hacienda y del Departamento de Aprovechamientos Generales, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, otra vez, la preocupación de que en el gobierno hay una secretaría que se encargue de vigilar las adquisiciones públicas y de la vigilancia de que no haya irregularidades o co-rruptelas; estamos hablando de 1946, y sigue existiendo también una secretaría horizontal que es la Secretaría de Hacienda; para este momento no hay departamentos administrativos, aunque en la ley que se seguía llamando Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, estaba la posibilidad de crearlos.

Después viene el modelo, que yo le llamo modelo López Portillo, porque adicionalmente a las secretarías de Estado y a los departamentos administrativos creados en el modelo Carranza tradicional, como ya existían una gran cantidad de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, López Portillo propone en una nueva Ley Orgánica que por primera vez lleva ese nombre, Ley Orgánica de la Administración Pública, que se reconozca que hay dependencias del Ejecutivo que se encargan de aspectos horizontales o globalizadores, como se les llamó a partir de entonces, y que a las secretarías y departamentos administrativos encargados de los aspectos sustantivos se les llamara coordinadoras de sector; es decir, que se reconocía la necesidad de que hubiera funciones horizontales o globalizadoras, que en ese entonces las tenía en la nueva Ley Orgánica, la Secretaría de Hacienda y la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, y que cada una de las dependencias o secretarías de Estado o departamentos fueran coordinadores de todo ese número importante de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, con lo que se empezó a denominar entonces los sectores administrativos, y cada sector administrativo iba a tener su coordinador administrativo, entonces ya no era nada más el modelo simple de secretarías de Estado y departamentos administrativos, con todo lo horizontal o técnico, sino que se crea ya el concepto de dependencias globalizadoras, repito, Hacienda y, Programación y Presupuesto, y coordinadoras de sector, sigue todavía ese modelo vigente.

Después, con el licenciado Miguel de la Madrid, se crea una tercera dependencia globalizadora, ya no se utilizan los departamentos administrativos para estas funciones globalizadoras, porque históricamente, seguramente quienes iban a ser jefes de departamento, convencieron a sus respectivos presidentes de que cómo los iban a hacer jefes de departamento, que era una especie de secretaría de segunda, en términos presupuestales y en términos políticos además, y entonces, ya las funciones globalizadoras en lugar de encargárselas a departamentos, a partir de entonces se le habían encargado a Hacienda, a Programación y Presupuesto, y con Miguel de la Madrid a la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Se siguió respetando la idea de las dependencias globalizadoras y se incorporó una clasificación muy importante, porque en la actualidad sigue la discusión de si deben prevalecer o no, de organismos descentrali-

zados, de empresas de participación mayoritaria, empresas de participación minoritaria, y fideicomisos públicos, o en donde tuviera también una participación importante del gobierno.

Con el licenciado de la Madrid, sobre todo a la mitad de su sexenio, se da lo que él mismo llama un cambio de rumbo. Hay una crisis económica a nivel mundial que le pega también a nuestro país y entonces, a través de una nueva Ley de Entidades Paraestatales, decide el licenciado de la Madrid sacar del control de la administración central a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos, de entrada ya no iba a ser responsabilidad de la administración centralizada la vigilancia de estos dos instrumentos, que desde López Portillo originalmente, y anteriormente ya estaban controlados por la Ley para el Control de Organismos Descentralizados.

Con el licenciado Carlos Salinas desaparece una de las globalizadoras, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se quedan siendo solamente globalizadoras, la Secretaría de Hacienda controla todos los aspectos técnicos que anteriormente tenían los departamentos técnicos, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que en la administración del presidente Zedillo cambia de nombre y se le llama Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y, para efectos de lo que yo estoy planteando ahora, desaparece el último de los departamentos administrativos que existían, que era el Departamento del Distrito Federal.

Entonces, en este momento, tenemos que el modelo original de Carranza, secretarías y departamentos administrativos, adicionado o enriquecido con el modelo López Portillo, de globalizadoras y coordinadoras de sector, se encuentra en un momento en donde ya no parece explicar lo que estaba pasando en el país, porque para empezar desde hace más de seis años ya no hay ni un solo departamento administrativo, entonces, la primera pregunta que surge es: ¿Debemos preservar el modelo de los departamentos administrativos o definitivamente modificar la Ley Orgánica y señalar que ya no hay ningún departamento administrativo, que ya no tienen necesidad de existir como tales?

O por contra, algunos estudiosos dicen, al revés, hay que regresar al modelo Carranza, y lo que pomposamente han querido ser secretarías, hay que volverlas nuevamente departamentos administrativos, porque, por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública debería de ser un departamento de la función pública y en último caso volver a crear un departa-

mento de planeación presupuestal, para evitar los asuntos que pasaron en este año entre el Ejecutivo y el Legislativo, y algunos decían bueno, y lo que es el INEGI hay que regresarlo a lo que, como fue en sus inicios, un departamento administrativo.

Pero en el ínterin se ha ido reconociendo la autonomía de algunos órganos que ya no dependen directamente del Ejecutivo, como son el Banco Central, el Banco de México, el IFE, que originalmente era un instituto que estaba bajo la responsabilidad del presidente de la República, y el propio INEGI que en este momento se está discutiendo ser otro organismo autónomo más.

Entonces, ya como que el modelo ortodoxo original de Carranza, con su adición lopezportillista, ya empieza a no servir para explicar lo que está pasando en la realidad. Está naciendo una serie de organismos que ni son departamentos administrativos ni son organismos descentralizados que dependan jerárquicamente del Ejecutivo o que tengan alguna supervisión del Ejecutivo, y está naciendo, sin que alguien hable de él, un nuevo modelo en donde ya no tenemos las categorías de análisis que nos permitan explicarlo como modelo. Y para acabar, y con esto termino mi exposición, la propia Secretaría de Hacienda está cuestionando si el modelo de organismos o de dependencias globalizadoras, aparte, obviamente, la Secretaría de Hacienda debe de continuar, y muchos coordinadores de sector dicen que no tiene ningún sentido que sean coordinadores de sector cuando la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública, o las nuevas oficinas globalizadoras que surgieron en este sexenio en la administración, hacen que la figura de coordinador de sector no tenga tampoco mucho sentido.

Entonces, sumalizando o sintetizando, en este momento a pesar de que las voces que dicen que nunca ha existido algo importante en materia de organización administrativa antes del 2000, podemos explicar que sí, que hay un modelo que surgió a partir de la Constitución de 1917, que nos hablaba de estos dos tipos de dependencias: secretarías de Estado y departamentos administrativos, que ya no existe ninguno de ellos. Primera pregunta: ¿Qué hacer con la Ley Orgánica?, ¿creamos departamentos administrativos o ya eliminamos esta figura de la Ley Orgánica?, ¿y qué vamos a hacer con las dependencias coordinadoras de sector?, ¿subsiste la conveniencia de que haya coordinadoras de sector? Ya se han desaparecido un número importante de las casi 900 entidades

paraestatales que dieron nacimiento a este modelo de coordinadores de modelo de sector.

Ahora ya la Secretaría de Energía nada más coordina a PEMEX y a la CFE, y párenle de contar, entonces, como que ya no tiene mucho sentido hablar de un dependencia coordinadora de sector que nada más está haciendo mosca, por decirlo así, a las otras empresas muy grandes que se sienten constreñidas por un coordinador de sector que tiene mucho menos peso y, como hemos visto ahora, cambia cada tres meses pues menos peso van a tener desde el punto de vista de esa figura.

Entonces, en este momento, yo no diría que está en crisis, pero está bajo análisis cuál debe de ser el nuevo modelo de administración pública que se proponga para los próximos años, habida cuenta que ya no existe ningún departamento administrativo y que algunas funciones que antes se pensaron deberían ser desarrolladas por los departamentos administrativos hoy están siendo encargadas a organismos autónomos como el INEGI, la estadística, y a oficinas que desaparecen y se crean cada seis años a nivel de la presidencia.

Ésta sería la reflexión que yo me permito someter a su consideración, a la luz, precisamente, en que cada sexenio, en el Instituto Nacional de Administración Pública, solemos hacer un análisis de lo que ha existido hasta entonces y se presentan propuestas para ver qué puede hacerse al momento de que llegue una nueva administración.