

MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1917-2005

*ALEJANDRO CARRILLO CASTRO **

El contenido de esta charla es producto de los análisis y la investigación de un equipo de trabajo que de unos años para acá, está coordinado por el Dr. Gildardo Campero, titular de la Coordinación de Investigación, órgano que desde nuestra fundación nutre de datos a quienes preparamos conferencias y presentaciones. De manera muy importante, nos interesa ofrecerlas a quienes están tomando los cursos de maestría, diplomados y ahora la licenciatura del propio Instituto, queremos así buscar esta sinergia entre el área de investigación y el área de capacitación y docencia.

* Es licenciado en Derecho y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Titular de la Dirección General de Estudios Administrativos; Secretario General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Comisionado del Instituto Nacional de Migración

En el ámbito internacional ha ocupado los cargos de Cónsul General de México para el medio oeste de los Estados Unidos y Embajador Representante Permanente de México ante la Organización de Estados Americanos. Ha sido Presidente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Vicepresidente para Latinoamérica del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Actualmente es Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

Empezaremos esta revisión de antecedentes y del estado actual de la estructura y funciones de la administración pública, recordando que en el INAP tenemos muy claro que es el medio o instrumento del que se vale el Gobierno de un Estado para cumplir fines u objetivos que le asignan las leyes. Esto es, recordar el carácter instrumental de la administración pública, el cual, por lo general, cada vez que se modifica el concepto de Estado o cada vez que cambia la forma de gobierno, evoluciona y transforma su funcionamiento. En atención a esto, podemos afirmar que puede haber reformas administrativas sin que cambie la forma de gobierno y el concepto de Estado.

A últimas fechas nos estamos atreviendo a subrayar que, incluso, cuando se ha cambiado la forma de gobierno y el concepto de Estado como cuando dejamos de ser colonia de España y pasamos a ser una nación independiente, muchas estructuras administrativas, particularmente las hacendarias, continuaron por mucho tiempo siendo las mismas que funcionaban al final del virreinato. ¿Cómo han evolucionado el concepto de Estado y las formas de gobierno a lo largo del México Independiente? ¿Cuáles han sido las principales transformaciones de las estructuras y funciones de la administración pública de 1821 a este año?

Todos recordamos que en los análisis efectuados desde la época del maestro Andrés Serra Rojas, primer Vicepresidente del INAP, se tiene muy presente que en 1821 existían cuatro dependencias directas del Poder Ejecutivo, en ese entonces a cargo de Agustín de Iturbide como emperador, éstas han crecido hasta llegar a las veinte dependencias directas del Ejecutivo que existen actualmente, a las cuales hay que sumar cuatro organismos públicos autónomos y más de doscientas entidades paraestatales.

Hemos procurado que el análisis realizado en el INAP desde hace más de veinte años en torno a esta evolución de la estructura administrativa del gobierno federal, no sea simplemente un enunciado de cuadros en un organograma, sino que hemos procurado ubicarlas dentro del contexto de la evolución histórica del país y queremos proponer, simplemente como hipótesis de trabajo, que han existido dos modelos básicos a lo largo de 185 años de vida independiente: el que llamamos *Modelo Tradicional*, que va de 1821 a 1917, en donde las funciones de apoyo corresponden a una sola Secretaría, la de Hacienda, y lo que denominamos el *Modelo Carranza*, que todavía subsiste, al menos formalmente, con sucesivas modificaciones, que va de 1917 al 2006.

El Modelo Tradicional se llevó a la práctica desde el inicio de la Independencia hasta los principios del periodo constructivo de la Revolución. Básicamente se

maneja con estructuras sustantivas muy claras y una sola estructura encargada de los sistemas de apoyo administrativo, llamados horizontales o transversales. Desde inicios del México independiente a fines del Porfiriato el siglo XIX, periodo que hemos subdividido, sólo para efectos de análisis, en tres grandes etapas:

- 1) De la Independencia al inicio de la reforma;
- 2) De la Revolución de Ayutla al fin del periodo de Juárez, y
- 3) De Lerdo de Tejada al fin del Porfiriato.

En ese periodo se sucedieron tres formas de gobierno:

- a) La del Imperio con Iturbide;
- b) República federal, al inicio con Guadalupe Victoria y,
- c) La República centralista, caracterizada fundamentalmente por varios periodos de Antonio López de Santa Anna a cargo de la Presidencia.

Desde entonces es muy clara la existencia de tres funciones básicas de gobierno o sustantivas:

- 1) Relaciones Interiores o Gobernación,
- 2) Relaciones Exteriores,
- 3) Defensa y Seguridad Nacional

Se observa asimismo la existencia de una función adjetiva, con tintes también de sustantiva, que es la de la Hacienda Pública.

En el primer año, 1821, estas cuatro funciones básicas estaban encargadas a tres dependencias del Ejecutivo -porque se encontraban unidas en una sola Relaciones Exteriores e Interiores- y la cuarta dependencia, Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, porque en aquel periodo, como recordamos, la iglesia no estaba formalmente separada de las funciones del Estado.

En el primer periodo, de 1821 a 1855, el Ejecutivo llegó a contar con cuatro, a veces tres y a veces cinco distintas dependencias en la estructura central. El primer cambio que se ve varias veces es esta subdivisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; varias veces el Ministerio o Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, se volvían a unificar o a separar. En 1843 a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos se le añaden las funciones de industria, que

quedan claramente diferenciadas en una nueva estructura a partir de 1853, en el que se llamó Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Fueron cambiando, si se trataba un gobierno federal eran Secretarías de Estado, si se trataba de un gobierno centralista eran Ministerios. Este Ministerio de Fomento, creado precisamente a sugerencia de Lucas Alamán, tenía como propósito tratar de evitar que se perdiera la mitad del territorio nacional, como finalmente ocurrió. Decía Lucas Alamán que se debía intentar colonizar todos esos vastos territorios. De ahí nace, de esta Secretaría de Fomento, un número muy importante de las actuales Secretarías que se encargan precisamente de actividades de fomento y de regulación económica en nuestra administración pública.

El segundo periodo se podría establecer del inicio de la Revolución de Ayutla al fin del periodo de Juárez, 1855 a 1872, en donde se registra como hecho muy importante que Benito Juárez se propuso llevar a la práctica el nuevo modelo político emanado de la Constitución de 1857, sustentada en la ideología liberal y que, básicamente, tenía como propósito separar a la iglesia del Estado. Administrativamente tuvo como uno de sus resultados más importantes el establecimiento del registro civil.

En 1861 el gobierno de Juárez propuso a la nación la primera reforma administrativa integral de nuestra historia, se registra en nuestro análisis que a través de Manifiesto a la Nación, Juárez expresó: "...el instinto de la nación ha comprendido que las revoluciones serán estériles y los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa...". Sin embargo, como todos sabemos, primero debido a la guerra interna, la de los tres años contra los conservadores, y después contra la invasión francesa, el proyecto de una reforma administrativa integral como la propuesta por el gobierno juarista en 1861 habría de posponerse hasta las postrimerías de la segunda década del siglo siguiente.

El tercer periodo en que hemos dividido este ejercicio durante el siglo XIX va de Lerdo de Tejada al Porfiriato, es decir, del gobierno de Lerdo de Tejada, el primero de Porfirio Díaz, el gobierno de su compadre Manuel González, y los subsecuentes mandatos del General.

Un dato que vale la pena recoger es que en los primeros 29 años de vida independiente, hubo 25 presidentes de la República casi uno por año, esto explica muchas de las cosas que vendrían después.

En este periodo, algunos Secretarios del despacho duraron sólo unos cuantos días en el ejercicio de sus encargos, como es el caso de Melchor Ocampo, quien estuvo 15 días al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Esto genera un contraste: en el periodo de 1872 a 1911 algunos Secretarios de Estado, en una especie de ley de péndulo, duraron en su puesto 25 años, como es el caso de don Ignacio Mariscal, al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del propio Presidente Díaz, quien como todos recordamos estuvo al frente de la presidencia 29 años.

Ya en el periodo de Díaz, en 1891, se crea una sexta Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas, para el fomento de los puertos y ferrocarriles. En 1891 se separa de la Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, el área de fomento, creando una séptima dependencia. En 1905 se separa de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, para dar lugar a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que surge como octava dependencia.

En 1913 existían ya ocho dependencias centrales del Ejecutivo que, comparadas con las cuatro dependencias originales de 1821, implica un incremento del 100%.

El siglo XX inicia con un nuevo modelo del país surgido de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917. Si el Modelo Tradicional al que nos hemos referido dura de 1821 a 1917, el Modelo que llamamos Carranza con sus modificaciones se inicia en 1917 y va hasta la fecha.

Este modelo diferencia ya claramente las funciones sustantivas de la función adjetiva que tiene a su cargo Hacienda, pero mientras en los primeros años, en el Modelo Tradicional las funciones adjetivas estaban a cargo de una sola dependencia, a partir de 1917 veremos cómo se hicieron varios intentos por diferenciar y, de alguna manera, sustraer de la Secretaría de Hacienda algunas de estas funciones adjetivas.

Le llamamos Modelo Carranza porque fue en 1917 se cuando propuso la modificación correspondiente a la Ley de Secretarías de Estado para crear esta nueva figura llamada Departamentos Administrativos, a los que se les quiso diferenciar con claridad de las Secretarías de Estado, que habrían de tener a su cargo funciones sustantivas o políticas del gobierno, para garantizar que estos Departamentos solamente se dedicaran a funciones técnicas, de apoyo administrativo. Se estableció entonces, lo que luego se modificó, que no serían responsables ante el órgano legislativo, es decir, no tenían por qué presentar informes al órgano legislativo, ni tampoco refrendar los decretos ni las leyes correspondientes.

Es interesante ver que Venustiano Carranza establece los primeros tres Departamentos Administrativos, diríamos, siguiendo a Max Weber, bajo el tipo que él propuso.

En esta tipología de Departamento Administrativo técnico surgieron primero el Departamento de Aprovisionamientos Generales, de lo que se llamaría de Adquisiciones, el Departamento de la Contraloría y en el caso de la Secretaría de Guerra y Marina, el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Sin embargo, el propio Carranza no fue consecuente con la ortodoxia del modelo propuesto en su gobierno y pronto creó un Departamento Administrativo para encargarse de asuntos de salubridad. Aquí hay el debate de si se trataba simplemente de que no fuera muy costosa la estructura burocrática, entonces el problema es que el propio Carranza empieza a salirse del modelo que lo habría de caracterizar, por lo menos para los estudiosos de la administración pública.

Carranza mismo convierte a la Secretaría de Justicia en un Departamento Judicial, en aquel intento que hace por fortalecer la división de poderes y enviar al Poder Judicial, los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito que antes estaban en esta Secretaría de Justicia, dependiendo del Ejecutivo, y a los juzgados menores y civiles se los envió a los municipios. Este Departamento Judicial similar en el nombre al que tienen en los Estados Unidos estuvo a cargo, en ese entonces, de un funcionario llamado Procurador General de la República.

El último intento es con la creación del Departamento Universitario y de Bellas Artes, desapareciendo la Secretaría de Instrucción Pública y enviando a los municipios la educación primaria que impartía el gobierno. Álvaro Obregón en 1923 regresa a la creación de Departamentos Administrativos de tipo ortodoxo al crear en ese año el Departamento de Estadística Nacional. Plutarco Elías Calles crea el Departamento del Presupuesto, también con estas características de Departamento Administrativo técnico, aunque éste nunca tuvo una existencia más allá del Decreto y del papel en el que había sido creado.

Elías Calles, el 20 de agosto de 1928, promovió la modificación constitucional para desaparecer el gobierno municipal en el Distrito Federal, para que quedara a cargo directamente el Presidente de la República. El 31 de diciembre de ese mismo año, Emilio Portes Gil, en su calidad de Presidente provisional, promovió una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, en la que establecía que el Jefe del Departamento Central del Distrito Federal sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo

de la Unión, con lo cual la figura de los Departamentos Administrativos se ocupó también de funciones que no necesariamente eran adjetivas.

En 1932 desaparece el Departamento de Contraloría creado por Carranza para ser absorbido, una vez más, por la Secretaría de Hacienda, pero crea el Departamento de Trabajo desprendiéndolo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por lo cual a esta Secretaría se le denomina de la Economía Nacional, como hoy se llama a la Secretaría correspondiente.

En 1934 desaparece el Departamento de Presupuesto creado por Calles, pero antes de terminar su periodo crea el Departamento Agrario, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Estamos ante dos casos, otra vez, de Departamentos que no podría decirse que son estrictamente técnico-administrativos.

Al inicio del mandato del Presidente Cárdenas, el primer sexenio que hubo en la historia contemporánea del país y, sin prestar mucha atención a esta diferencia que estamos utilizando ahora los estudiosos entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el General Cárdenas creó tres nuevos Departamentos para ocuparse de asuntos sustantivos: el Forestal, de Caza y Pesca; el de Educación Física, y el de Asuntos Indígenas.

En 1936 se creó el Departamento de Publicidad y Propaganda, éste sí bajo los criterios originales de un Departamento técnico administrativo, que cambia su nombre al año siguiente por el Departamento de Prensa y Publicidad. En 1937 se aplica por primera vez la Ley de Expropiación a la empresa privada de participación estatal mayoritaria Ferrocarriles Nacionales de México, creada por Porfirio Díaz, y se encarga primero su administración a un Departamento Administrativo, pero este cambio es inmediatamente corregido ese mismo año para sustituir al Departamento Administrativo de Ferrocarriles por un organismo descentralizado.

En 1939 el propio Cárdenas desaparece los tres Departamentos sustantivos que creó al principio de su gobierno y crea en cambio el Departamento de Marina Nacional, que tampoco era estrictamente adjetivo, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de la Defensa.

En el periodo de Manuel Ávila Camacho, podríamos decir que se corrige esta disfunción de que Departamentos Administrativos se ocupen de tareas políticas

por la vía de elevarlos a nivel de Secretarías de Estado, lo que ocurre con el Departamento del Trabajo y el Departamento de Marina Nacional que son elevados o transformados en Secretarías de Estado, lo mismo ocurre con la fusión del Departamento de Salubridad, creado por Carranza, con la Secretaría de Asistencia Pública, para convertirlo en Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El Presidente Adolfo López Mateos desprende de la Secretaría de Gobernación las funciones de fomento al turismo creando un Departamento de Turismo, también saliéndose del modelo ortodoxo que llamamos Carranza. El Presidente Echeverría durante su mandato, podríamos decir que regresa a la ortodoxia del Modelo Carranza, porque convierte al Departamento de Turismo y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en las respectivas Secretarías de Estado que existen todavía.

Durante el gobierno del Presidente López Portillo, para sorpresa de algunos de sus colaboradores, crea un nuevo Departamento, el de Pesca y ante algunas sugerencias de que estábamos cayendo otra vez en el mismo defecto de no reservar los Departamentos Administrativos para asuntos meramente adjetivos, lo vuelve a convertir en Secretaría de Estado.

Con esto queremos decir que el estudio que hemos estado realizando de cómo se han desenvuelto y han evolucionado las distintas funciones sustantivas, con las que la administración pública ha tratado de cumplir las funciones que tiene asignadas, y las funciones adjetivas, que han tenido en estos dos modelos la característica de estar asignadas a una sola Secretaría o a dos, fueron particularmente analizadas por la Comisión de Administración Pública, creada en 1965, en la cual tuvimos la suerte de participar el Lic. Solana y un servidor y en el informe llamado de la CAP, se hicieron recomendaciones al respecto.

Si estudiamos ahora con el enfoque llamado microadministrativo a la Secretaría de Hacienda, veremos que ésta, sobre todo ya en el segundo modelo, el Modelo Carranza y sus modificaciones, ha sufrido desprendimientos sucesivos, que ha corregido casi de inmediato, de las funciones de contraloría y mejoramiento administrativo, como de elaboración del presupuesto. La primera fue el Departamento de Contraloría, creado en 1917 por Carranza, a la cual se le encargó también estudiar la organización y los procedimientos y gastos de las dependencias.

Con la creación de los tres primeros Departamentos ortodoxos, entre ellos el de Contraloría, se inicia el Modelo Carranza. Aquí hay un dato muy interesante, en

ese entonces se solía, en el Diario Oficial, hacer comentarios editoriales sobre este tipo de reformas y apareció, cuando se crea el Departamento de la Contraloría, un panegírico a cargo del entonces Secretario de Industria y Comercio, Alberto J. Pani, diciendo que era bueno que México entrara a la modernidad finalmente, porque al crearse el Departamento de la Contraloría dejábamos ya el momento antiguo y casi prehistórico en donde un mismo Secretario, el de Hacienda, firmaba los cheques del dinero con la mano derecha y se comprobaba y los justificaba con la izquierda. Esto no sería más que una verdadera anécdota de no ser porque Alberto J. Pani, cuando es convertido en Secretario de Hacienda, se olvida de todo lo que dijo y vuelve otra vez a fagocitarse en la Secretaría de Hacienda, el Departamento que tanto alabó cuando se le quitó a Hacienda en 1917, el Departamento de Contraloría, el cual como se ha dicho, en 1932 es absorbido nuevamente por Hacienda.

El segundo intento es el de la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, quitándole estas dos direcciones a la Secretaría de Hacienda y se le encomendó también realizar estudios y sugerir medidas de mejoramiento administrativo que, por cierto, estuvo a cargo de la oficina correspondiente en esta nueva Secretaría Don Gustavo Martínez Cabañas. El Lic. López Mateos modificó, en 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creando la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El tercero y último intento de desprendimiento de las funciones de Contraloría correspondió al Presidente De la Madrid, quien crea nuevamente la Secretaría de Contraloría General de la Federación, con funciones de control y fiscalización. Esta Secretaría recibe la función de modernización administrativa al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto y cambia su nombre al de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la administración de Ernesto Zedillo. En la actual administración del Presidente Fox, en abril del 2003 cuando se aprobó la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, se le cambia el nombre para convertirla en la Secretaría de la Función Pública, nombre que lleva actualmente y que recibe adicionalmente de la Secretaría de Hacienda, funciones de autorización de estructuras orgánicas y ocupacionales, las normas y lineamientos de la administración del personal, y del INEGI, la elaboración de políticas de gobierno electrónico.

Por lo que toca a los intentos de desprendimiento de las funciones de elaboración del presupuesto de la Secretaría de Hacienda se registra, ya lo dijimos, en 1928, la creación aunque sea solo en el papel del Departamento Administrativo del Presupuesto, que desaparece en 1934, en las postrimerías del régimen de Abelardo Rodríguez.

En la época de Adolfo Ruiz Cortines, si bien no se creó ninguna Secretaría, el entonces Comité de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, que había sido Comisión de Inversiones de la propia Secretaría de Hacienda, en la época de Alemán, pasa a ser Comisión de Inversiones para depender directamente de la Presidencia de la República. Por el éxito que tuvo esta gestión de la Comisión de Inversiones, el presidente del INAP de esa época, don Gabino Fraga, propuso un proyecto de nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en donde proponía que la Comisión de Inversiones de la Presidencia se convirtiera en un Departamento Administrativo encargado de la planeación y del presupuesto. Así fue aprobado en principio en un proyecto de Ley de Secretarías de Estado, sólo que ya no aparecía como Departamento Administrativo sino como Secretaría de Planeación y Presupuesto.

Cuando este proyecto fue enviado para su refrendo al entonces secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, obviamente estuvo en desacuerdo, y convenció al presidente López Mateos de preservar en Hacienda la elaboración del presupuesto, por lo cual la Secretaría de Planeación y Presupuesto no podía llevar este nombre y acabó llamándose Secretaría de la Presidencia a la que se le volvieron a encargar el estudio de las modificaciones o reformas que deberían hacerse a la administración pública.

Desde que nació la nueva Secretaría de la Presidencia y a lo largo de 18 años, tuvo serios problemas de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo cual en el sexenio siguiente, en el del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, en un intento de procurar una mejor coordinación entre Hacienda y Presidencia, y no solamente modificando organogramas, designó al hermano del Lic. Ortiz Mena como Secretario de Hacienda y fue cuando se creó la Subcomisión de Inversión y Financiamiento que fue un mecanismo de coordinación muy útil en ese entonces.

Finalmente, el cuarto intento es en 1976 cuando se crea con base en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la Secretaría de Programación y Presupuesto; en el gobierno del presidente De la Madrid desapareció la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia y se le encomendó esta función a la Secretaría de Programación y Presupuesto conjuntamente con la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada por el Lic. De la Madrid.

En el gobierno del Lic. Salinas se elimina a la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus funciones regresan a la Secretaría de Hacienda, una vez más. En el gobierno actual, como vimos, la Secretaría de la Función Pública recibe de la

de Hacienda, la autorización de estructuras orgánicas y ocupacionales y la administración de personal.

A finales del 2003 el presidente Fox promovió una reforma del artículo 73 de la Constitución para transferir facultades de sanción de la antigua Secretaría de la Contraloría al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero recientemente, hace unos días o meses, el Congreso Nacional acaba de aprobar reformas al artículo 73, sólo que ya no enviando las funciones de sanción al Tribunal Federal de Justicia, sino autorizando la creación de un tribunal especializado para imponer la sanciones correspondientes, que estaría por crearse después de que se apruebe la ley reglamentaria a esta nueva reforma constitucional.

Después, ya en el Modelo Carranza, empieza la creación de varias dependencias para encargarse de funciones horizontales, como el propio Departamento de Contraloría, el Departamento de Aprovisionamientos Generales; con Alemán, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y después en las siguientes administraciones llegamos a tener, sobre todo a partir de Adolfo López Mateos, tres Secretarías encargadas o procurando encargarse de funciones horizontales con los problemas de coordinación de todos conocidos. Cuando se crea incluso la tercera, la Secretaría de Patrimonio Nacional con López Portillo, regresan básicamente a ser dos las horizontales, la de Hacienda y la de Programación del Presupuesto, pero también se crean las funciones de dependencias coordinadoras de sector, tratando de que los distintos sectores administrativos correspondieran a las dependencias directas encargadas de estos sectores.

Con Miguel de la Madrid se modifica la Constitución, se establece la primera Ley de Planeación, se crea la Secretaría de la Contraloría, con lo cual tenemos un periodo de nuevamente tres Secretarías encargadas de funciones horizontales. Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto en la época del Presidente Zedillo nos quedamos exclusivamente con dos y en el periodo del Presidente Fox siguen siendo dos las dependencias de coordinación horizontal ahora con el nombre de la Secretaría de la Función Pública, que está en el proceso de enviar sus funciones de sanción a un órgano nuevo.

Cabría entonces preguntarnos si para el periodo del 2006 al 2012 es posible pensar que sería conveniente o útil continuar con este modelo. ¿Se justifica todavía la permanencia en la ley de la figura de los Departamentos Administrativos cuando estos ya no existen? En la realidad el último Departamento Administrativo desapareció en la época del Presidente Zedillo, que era el que se encargaba de la administración

del Distrito Federal. ¿Se justifican Secretarías como la de la Reforma Agraria y del Trabajo que básicamente son dependencias que están creadas en torno de organismos jurisdiccionales como el Tribunal Agrario y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje? Existiendo el Consejo de Turismo, ¿tendría razón de existir la Secretaría si las funciones de autorización de tarifas en restaurantes y hoteles le corresponden a la Secretaría de Economía? Algunos han inquirido acerca de si se justifica la Secretaría de la Función Pública.

¿Seguirán proliferando organismos públicos autónomos?, se ha hablado del Servicio de Administración Tributaria (SAT), de la propia Procuraduría General de la República, del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). En el ámbito de las funciones horizontales o globalizadoras, ¿éstas seguirán funcionando, en las secretarías que existen? ¿Seguirá siendo correcto hablar de dependencias coordinadoras de sector cuando ya ha desaparecido buena parte de los organismos que les dieron origen? Finalmente, dejar también en el aire como pregunta ¿llegó ya el momento o no de incorporar otra vez al control estatal las asociaciones o alianzas público-privadas, las famosas Asociaciones Público Privadas, (APP) y los fideicomisos privados que reciben fondos públicos que han estado y han dejado de estar en varias ocasiones bajo el control o los mecanismos de control del gobierno federal?

Esto es básicamente lo que queremos someter a la consideración de esta mesa para que podamos recibir sugerencias, planteamientos, recomendaciones que finalmente habrán de quedar registradas en el ejercicio que habrá de hacer el Instituto para el cambio de sexenio.