

INDICE*

	Pág.
Introducción	5
I Integración Normativa	8
II Establecimiento de Sectores	9
III Criterios de Sectorización	10
IV Bases Jurídicas	11
V Orientación y Apoyo Global	12
VI Tres Instancias de Decisión	13
VII Depuración de la Administración Centralizada	13
VIII El Eje de la Reforma Administrativa	15
IX Agrupamiento Sectoral	18
X Reformas en el Ambito Paraestatal	18

* Indice de la redacción.

INTRODUCCION

La Reforma Administrativa del Presidente López Portillo tiene sus antecedentes más cercanos en la Comisión de Administración Pública (CAP), establecida en abril de 1965 dentro de la Secretaría de la Presidencia, la que estuvo, en su origen, presidida por el Director Jurídico Consultivo y la integraban además algunos Directores Generales de dicha Secretaría (de Planeación, de Inversiones Públicas), el Subdirector Jurídico Consultivo y dos Asesores Técnicos del Instituto de Administración Pública.

Esta Comisión se constituyó con base en las facultades que a la Secretaría de la Presidencia otorgaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958, y que anteriormente se encontraba dentro del ámbito de competencia de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada en el año de 1947.

Los principales avances de los trabajos de esta Comisión se resumieron en el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana"¹ de 1967, en el que se presentaron las líneas de política de la Reforma Administrativa y se hizo un

¹ Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: A) Documental, Núm. 1, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

análisis general de la Administración Pública en materia de organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado, los sistemas de coordinación general del Gobierno Mexicano, los elementos de la administración de materiales, la administración de personal, los sistemas de planeación nacional y de programación de las actividades del sector público, y el sistema de elaboración del presupuesto federal.

En un tercer capítulo se realizó un análisis por sectores de la Administración Pública Mexicana, algo que hoy se tiene por novedoso en el proceso de reforma y que ya en 1967 la CAP planteara con tanta precisión. En efecto en él ya se consideraban los dos aspectos constitutivos de la Administración Pública Federal: las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales. La CAP denominaba a las primeras “*ramos para la planeación y el despacho de los negocios administrativos*” y a las segundas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal “*con propósitos señalados específicamente*”.

No se desconocía que en algunos casos había sistemas que de alguna manera englobaban “*aquellos ramos y propósitos*”, sin embargo se hacía necesario un esfuerzo de “*coordinación y comunicación*” a efecto de “*hacer concordantes las actividades de las dependencias y entidades del sector público, con los fines del plan de desarrollo*”.

En relación con los aspectos más concretos de la sectorización de la Administración Pública Federal, la CAP recomendó en 1967 lo siguiente:

Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores, con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

- 1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquéllas o aquéllos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.
- 2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.
- 3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
- 4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
- 5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.
- 6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores.

La realización de estas tareas se ha iniciado ya por parte de la Comisión de Administración Pública, para alcanzar las metas que señala el programa de la Reforma Administrativa que se propone, y sólo queda un camino: continuar esa labor con mayor intensidad".²

No es casual la gran coincidencia existente entre lo que proponía dicho informe y lo que hoy constituye la parte total de la Reforma Administrativa, ya que el entonces Presidente de la CAP, es hoy Presidente de México.

En aquellos años nadie discutía la importancia de ligar el

² Idem., p. 63.

programa de Reforma Administrativa a la planeación del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, pronto se advirtió que si bien esto era irrecusable, los tropiezos y las dificultades a que se enfrentaba el proceso de planeación hubieran impedido el avance finalmente logrado por el programa de Reforma Administrativa. Sin desconocer esta relación de dependencia, pero considerando que la capacidad para planificar del Gobierno Federal no era del todo adecuada, se optó por desarrollar prioritaria e independientemente el programa de Reforma Administrativa con propósitos de dotar a la Administración Pública Federal de la estructura que la habilitara para conducir sus actividades dentro de un *sistema integrado de planeación*.

Retrospectivamente, esta decisión fue razonable y los avances que en materia de diagnósticos administrativos y de líneas de política fueron recomendados, hoy sirven al programa de Reforma Administrativa puesto en marcha.

I.-INTEGRACION NORMATIVA

La crecida y completa Administración Pública Paraestatal, que a principios del año de 1977 la integraban más de 900 entidades, ocasionaba problemas de coordinación y de vigilancia y control al Gobierno Federal, originando, a su vez, que sus actividades y las de las dependencias centralizadas no siempre se desarrollaran hacia objetivos similares y compatibles, con el consiguiente desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos.

En gran medida, esto era provocado, so pretexto de una autonomía mal entendida, por la excesiva independencia con que se desenvolvían algunas entidades paraestatales, dejando un tanto de lado su origen y los propósitos para los que el Gobierno Federal las había creado, entre otros para apoyar de manera más dinámica y expedita el logro de los objetivos y metas que se contemplaban en las políticas a cargo de las

Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

A fin de conformar las actividades de las Dependencias Centralizadas y de las Entidades Paraestatales, en el actual programa de Reforma Administrativa se consideró pertinente terminar con la dualidad que se venía presentando entre los ordenamientos que regían las actividades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y los que normaban básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales, adoptando un criterio *integrador*, que aglutinara en una sola Ley no tan sólo a las Dependencias, sino también a las Entidades. A este nuevo ordenamiento se le ha llamado Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II.—ESTABLECIMIENTO DE SECTORES

Sin embargo, por la personalidad jurídica distinta de las entidades paraestatales hubo necesidad de buscar una fórmula que a la vez que respetara dicha personalidad, hiciera posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos correspondientes. La fórmula encontrada para estos propósitos fue la *sectorización de la Administración Pública Federal*, que consiste básicamente en el establecimiento de *sectores administrativos* configurados por el coordinador o “cabeza” de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República determina agrupar en dicho sector para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios.

De esta suerte la Administración Pública Federal fue dividida convencionalmente en 18 sectores administrativos, aunque no en todos ellos existan entidades paraestatales agrupadas, como es el caso de la Secretaría de Marina

III.-CRITERIOS DE SECTORIZACION

El agrupamiento de las entidades paraestatales dentro de cada sector administrativo se llevó a cabo considerando la afinidad que debería haber entre las atribuciones, funciones y actividades de la dependencia centralizada correspondiente y los fines y actividades de las entidades paraestatales. Sin embargo, muchas de las entidades paraestatales persiguen propósitos muy vinculados con la esfera de competencia de más de una Dependencia Centralizada, en cuyos casos su agrupamiento se definió casuísticamente, en función de su mayor relación con las políticas prioritarias del Gobierno de la República.

No obstante, puede afirmarse que, en general, la mayoría de las entidades paraestatales se agrupó con base en los siguientes criterios:

1. Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas se agruparon en el sector administrativo que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto no implicaba que junto con estas entidades paraestatales se agruparan aquellas otras cuyos paquetes de acciones, representativos de su capital, pertenecieran a estas instituciones, ya sea porque hubieran promovido su creación o desarrollo, o porque las circunstancias las hubieran obligado a convertirse en propietarios de empresas que antes habían sido propiedad de particulares.
2. Se encontró también que una buena parte de las entidades paraestatales estaban integradas en consorcios o en grupos de empresas que respondían a una matriz. De esta manera se procedió al agrupamiento de los consorcios y las filiales o subsidiarias corrieron la suerte, en cuanto a sectorización, que se dio a su matriz.
3. Con respecto a los fideicomisos se consideró que aquellos eminentemente financieros y no ligados a programas sustantivos, se agruparían en el sector coordinado por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que aquellos fideicomisos operativos o ligados a programas sustantivos y que en muchos casos disfrazaban a verdaderos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se ubicarían en los *sectores administrativos* con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor vinculación.

IV.—BASES JURIDICAS

El fundamento jurídico de la sectorización de la Administración Pública Federal se encuentra en el artículo 50 de la Ley Orgánica que faculta al Presidente de la República para “determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus



relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en

cada caso se designe como coordinador de sector correspondiente". De esta manera se establece la figura del *coordinador sectorial* o "*cabeza*" de sector, y para efectos de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el artículo 51 de la misma Ley les da facultades a dichos coordinadores de sector en este sentido.

Para reglamentar estos dos artículos se expidió el Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 (D.O. del 17 de enero de 1977), por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. En su artículo 1o. este Acuerdo dispone la constitución de los sectores administrativos; en el 2o., se especifican las facultades del coordinador sectorial en relación con las entidades paraestatales que se han agrupado en su ámbito de responsabilidad; el 3o., llama la atención sobre el hecho de que las disposiciones de este Acuerdo en relación con las entidades paraestatales, no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta sus relaciones con sus trabajadores o con terceros y, por último, el 4o., establece la mecánica para la reorganización y depuración de las entidades que configuran el sector administrativo correspondiente.

V.-ORIENTACION Y APOYO GLOBAL

En el concepto sectorial se encuentra implícita la determinación de una instancia globalizadora de las acciones sectoriales a cargo de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, con funciones denominadas convencionalmente de *orientación y apoyo global* (programación, presupuesto, información y estadística, control, evaluación y financiamiento). De esta manera, se ha constituido

también convencionalmente, un nuevo nivel administrativo de decisión al que se ha denominado *Dependencias de Orientación y Apoyo Global*.

VI.—TRES INSTANCIAS DE DECISION

En resumen, puede afirmarse que la-sectorización de la Administración Pública Federal establece tres instancias que van desde los aspectos más generales de la decisión administrativa hasta los meramente operativos. En el primer nivel se encuentran la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que en nombre y por Acuerdo del Presidente de la República actúan como dependencias de orientación y apoyo global; en el segundo nivel, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, considerados como coordinadores de sector y, por último, el conjunto de entidades paraestatales ubicadas en el ámbito operativo.

De hecho se da la posibilidad de que exista, en ocasiones, un nivel decisorio intermedio entre el coordinador de sector y las entidades paraestatales, cuando éstas forman parte de un consorcio debidamente integrado, tal como ocurre con los grupos de Teléfonos de México, Altos Hornos de México y otros.

VII.—DEPURACION DE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA

Antes de proceder al agrupamiento, por sectores, de las entidades paraestatales se ordenaron las funciones de las Dependencias Coordinadoras de Sector y de las Dependencias de Orientación y Apoyo Global, a fin de depurar y simplificar las estructuras de las Dependencias que después serían

Cabezas de Sector, reduciendo funciones duplicatorias y contradictorias.

Antes de la Ley Orgánica se tenían dos Secretarías para el fomento de la industria, una la de Patrimonio Nacional, que se encargaba de la industria paraestatal y otra, la de Industria y Comercio que si bien tenía funciones de promoción de la industria en general, su mayor vinculación era con la industria privada. Esta dualidad fue corregida al conjugar este grupo de funciones en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Para atender el fomento de las actividades agropecuarias y forestales, pero fundamentalmente en lo que respecta a la agricultura, existían las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Esta última era la responsable de formular el plan agrícola nacional; sin embargo, su acción se circunscribía fundamentalmente a las tierras de temporal, mientras que la primera administraba las tierras de riego y, por ende, las de mayor rendimiento. La situación resultante era que la Dependencia responsable del plan no controlaba sino una parte, la más pequeña, del total de la producción agrícola. Para corregir esta deficiencia se creó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; por ello es que se afirma que la Reforma Administrativa ha precisado funciones para imputar responsabilidades. En esta misma línea, el Gobierno de la República ha establecido como objetivo básico de su gestión la autosuficiencia en materia alimentaria, y para apoyar en dicho sentido al sector agropecuario se elevó de rango el aspecto relacionado con el fomento pesquero, constituyéndose para tal efecto el Departamento de Pesca, con funciones que, fundamentalmente, se encontraban dispersas en las extintas Secretarías de Industria y Comercio y de Recursos Hidráulicos.

En la anterior Ley se daba el caso de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sólo se encargaba de las funciones relacionadas con el transporte terrestre y aéreo e inexplicablemente dejaba fuera de su competencia el trans-

porte marítimo, que se encontraba en la Secretaría de Marina. En la actualidad la Secretaría de Comunicaciones y Transportes concentra ya todas las funciones relativas al transporte en general.

La recientemente creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas concentró las funciones que en materia de agua potable y alcantarillado venían ejerciendo la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la extinta Secretaría de Recursos Hidráulicos. Agrupó igualmente las relacionadas con las políticas de vivienda y urbanismo, que antes se encontraban en la Secretaría de Patrimonio Nacional y se le atribuyeron las funciones que en materia de asentamientos humanos pertenecía a la desaparecida Secretaría de la Presidencia.

Las funciones relacionadas con el comercio se encontraban atomizadas en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores y las extintas de Industria y Comercio y del Patrimonio Nacional; por ser objetivo primordial del régimen la comercialización adecuada de los productos de consumo popular, se optó por la creación de la Secretaría de Comercio.

Otras reubicaciones de funciones consisten en haber concentrado en la Secretaría de Gobernación las relacionadas con los medios de comunicación masiva y en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social las relacionadas con el registro de cooperativas.

VIII.—EL EJE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

No obstante, el cambio más trascendental que se operó en la Administración Pública Mexicana, se debió a la creación de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto que, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye lo que el propio Presidente de la República ha denominado el *Eje de la Reforma Administrativa*.

La Secretaría de Programación y Presupuesto agrupó las funciones relacionadas con un *sistema integrado de planeación*. Absorbió de la extinta Secretaría de la Presidencia las relacionadas con la programación global, sectorial y regional; de la desaparecida Secretaría de Industria y Comercio las relativas a la información y estadística; de la antigua Secretaría de Patrimonio Nacional, el control normativo y global de las entidades paraestatales, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quizás la medida más transformadora, las funciones del presupuesto de egresos. Además de estas funciones se le agregaron las relativas a la evaluación.



DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS ENTIDADES DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

(cifras preliminares)

<i>Dependencias</i>	<i>Total</i>	<i>Organismos descentra- lizados</i>	<i>Empresas de participación estatal mayoritaria</i>	<i>Fideico- misos</i>	<i>Empresas de participación estatal minoritaria</i>
TOTAL	900	128	504	209	59
S.G.	27	3	18	6	—
S.R.E.	1	—	—	1	—
S.D.N.	2	1	—	1	—
S.M.	—	—	—	—	—
S.H.C.P.	149	2	80	64	3
S.P.P.	—	—	—	—	—
S.P.F.I.	294	10	220	22	42
S.C.	41	8	30	3	—
S.A.R.H.	88	10	53	20	5
S.C.T.	67	5	47	9	6
S.A.H.O.P.	106	48	6	52	—
S.E.P.	41	15	13	13	—
S.S.A.	17	16	—	1	—
S.T.P.S.	6	3	—	3	—
S.R.A.	4	1	1	2	—
S.T.	25	1	12	10	2
D.P.	25	—	22	2	1
D.D.F.	7	5	2	—	—

La Sectorización de la Administración Pública Federal

El propósito de transferir el presupuesto a la Secretaría de Programación y Presupuesto fue ligar la formulación y el ejercicio presupuestal a los programas, a los objetivos y metas prioritarios del país y no al ingreso, como tradicionalmente venía ocurriendo. *Un presupuesto al servicio de las grandes prioridades nacionales y no un presupuesto en función de los ingresos.*

IX.—AGRUPAMIENTO SECTORIAL

El Acuerdo del 13 de enero de 1977, con las modificaciones que se la han introducido, sectorizó a más de 900 entidades paraestatales, cuya distribución por sectores administrativos es la siguiente:

Del cuadro anterior se desprende que el 60% de las entidades paraestatales se agrupó en tres sectores administrativos, mientras que sólo el 6% de ellas se ubicó bajo la coordinación de ocho Dependencias Centralizadas. El 34% restante de dichas entidades quedó en siete sectores administrativos.

X.—REFORMAS EN EL AMBITO PARAESTATAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo del 17 de enero de 1977, otorgan al coordinador de sector facultades para promover e instrumentar las reformas administrativas que a las entidades paraestatales ubicadas en un ámbito de responsabilidad sectorial sea necesario realizar.

En ese sentido y a iniciativa de los coordinadores de sector, se han liquidado 30 entidades paraestatales, fusionado 2 y creado 16 y se encuentran por liquidar 88, por fusionar 13 y por crear 6.

Además de estas reformas se están instrumentando otras de carácter cualitativo para elevar la eficiencia y eficacia de dichas entidades.