

*CAPITULO V*

**MESA 4.**

**LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA  
FEDERAL CENTRALIZADA**

## **INTRODUCCION**

Entre los recientes esfuerzos por modernizar la administración pública federal destacan, particularmente, los tendientes a racionalizar las funciones administrativas denominadas básicas o de regulación. La actual ubicación de esas funciones en tres secretarías de estado, llamadas de orientación y apoyo global, tiene como propósito dar orden y dirección a los programas, proveer los recursos públicos, así como controlar y evaluar los resultados de la gestión del gobierno. El esquema, adecuado en lo teórico, muestra aún la necesidad de algunos ajustes en la práctica, ya que persisten conflictos y duplicaciones que es necesario corregir o atenuar.

De la misma manera, mención especial merece el camino recorrido en el sentido de distribuir las tareas administrativas en tres niveles de acción: uno, ya mencionado, de orientación y apoyo global; otro, de coordinación sectorial; y, finalmente, un institucional, que refiere las actividades concretas de las entidades paraestatales. Partiendo de que esta distribución ha permitido disminuir el excesivo segmento de control del titular del ejecutivo federal y lograr con ello una coordinación más efectiva del quehacer público, es importante señalar deficiencias existentes, básicamente en lo concerniente a sectores todavía poco integrados, así como a traslapes en funciones de coordinación.

Con base en la reflexión administrativa y su puntual experiencia, los participantes de la mesa dialogaron sobre estos problemas, de tal manera que de su análisis y conclusiones pueden agruparse los cuatro temas siguientes:

- Las funciones de orientación y apoyo global.
- La coordinación sectorial.
- La coordinación del gasto y del financiamiento.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

## **LAS FUNCIONES DE ORIENTACION Y APOYO GLOBAL**

Las funciones de planeación, programación presupuestal, financiamiento, equipamiento de recursos, control y evaluación, representan actividades indispensables para la dirección, por parte del ejecutivo federal, de la labor de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública.

Los problemas surgen, en ocasiones, en por lo menos tres aspectos de su funcionamiento: en la distribución de algunos de estos procesos que, por su complejidad, ha sido difícil reducir y ubicar en una sola dependencia; en la determinación del nivel jerárquico de las estructuras y autoridades que desempeñen estas funciones; y en la desagregación de las facultades y responsabilidades de coordinación global hacia otros segmentos de la estructura orgánica de los aparatos públicos.

La experiencia de los años recientes indica que son varios los procesos que no han operado con la eficacia deseada, básicamente porque su complejidad rebasa el ám-

bito de una de las actuales secretarías de orientación y apoyo global: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Entre estos procesos se mencionaron la administración del personal al servicio del Estado (servicio civil), la programación del gasto y el financiamiento, y el ordenamiento de las adquisiciones, entre otros.

En nuestro país, este hecho ha sido plenamente reconocido y la estrecha ubicación de estos órganos con el Presidente de la República ha sido explorada por varios mecanismos. Nuestra legislación contempla por lo menos dos figuras orgánicas para estos casos: la de secretaría de estado y la de departamento administrativo. La primera incluye elementos de acción sustantiva en cuanto a servicios y obras hacia la sociedad; la segunda, denota mayor gestión hacia adentro de la propia administración pública. Ambas tienen autoridad de refrendo de los actos de gobierno que les conciernen.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido la más compleja de las dependencias y, a través de los años, se han desagregado sus funciones para evitar la concentración excesiva de poder y el peligro de que una misma autoridad recaude, programe, autorice los gastos, y controle y evalúe los resultados. De esta desagregación y la clara concepción de que a cada función básica de la administración corresponde un órgano directamente responsable al servicio del ejecutivo federal, han surgido las tres actuales secretarías de orientación y apoyo global.

La situación vigente, iniciada con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y complementada en el actual sexenio con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ha vuelto a poner de manifiesto el conflicto derivado de la connotación política y globalizadora de una secretaría de estado. Los integrantes de la mesa coincidieron en que convendría revisar la forma jurídico-administrativa que se les otorgue a estos órganos, en virtud de la autoridad cercana a la del ejecutivo federal que requieren para desempeñar su función.

Por último, en lo referente a la desagregación hacia los otros dos niveles de desempeño, el de las coordinadoras de sector y el de las dependencias centrales y entidades paraestatales, el consenso de los participantes fue claro. Las secretarías de orientación y apoyo global han propiciado cierto burocratismo y descontrol al no haber limitado su actividad a los propósitos básicos de regulación: emitir la normatividad y evaluar los resultados sin involucrarse en los aspectos de la gestión operativa de las otras dependencias y de las entidades administrativas públicas.

So pretexto de que aquellas deben vigilar el cumplimiento de la normatividad, se mencionó que las secretarías "globalizadoras", de hecho, supervisan la operación diaria de las dependencias coordinadoras de sector y de las entidades paraestatales. Cada una, por separado, requiere de reportes e impone procedimientos que obligan a la creación de unidades y puestos en sus propias estructuras y a la concomitante creación de unidades y puestos de contraparte en las "sectorizadoras" y en las entidades. Se reconoció que, seguramente, con la creación del sistema único de información este problema se supere.

En síntesis, del análisis del tema se propuso:

- Estudiar la ubicación de aquellas funciones de regulación que por su complejidad rebasan el ámbito de una sola secretaría de orientación y apoyo global; en particular, la administración del personal público, las adquisiciones, la estadística y la programación presupuestal.
- Revisar la forma orgánica de dos de las secretarías de orientación y apoyo global, para efecto de que sus funciones sean eminentemente técnicas al servicio del ejecutivo federal.
- Reencauzar la labor de las secretarías de orientación y apoyo global, con el fin de que no intervengan en la administración operativa de los otros niveles orgánicos de la administración pública y limiten su función a la normatividad, el control y la evaluación de resultados.

## **LA COORDINACION SECTORIAL**

La coordinación sectorial surgió como respuesta racional al crecimiento desarticulado de las entidades paraestatales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía la responsabilidad, originalmente, de la supervisión, apoyo y coordinación de las empresas de Estado. Posteriormente, se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional; sin embargo, pronto se reconoció la imposibilidad de que una sola secretaría "globalizadora" y una sola coordinadora pudieran ordenar las diferentes actividades y atribuciones encomendadas crecientemente a las entidades paraestatales.

Una tarea sumamente importante se reconoció: la agrupación por afinidad de propósitos de las entidades paraestatales y la asignación a las secretarías de Estado de la coordinación por grupos de las mismas. Sin embargo, aunque en muchas situaciones esta articulación ha sido efectiva, lo cierto es que se han detectado problemas de dos tipos.

En primer lugar, todavía hay dependencias sin autoridad sobre las entidades que deben coordinar para el logro de los planes y programas de su sector. Se dijo, en segundo lugar, que la excesiva supeditación de las entidades y de las mismas secretarías "coordinadoras" a que son sometidas por las secretarías "globalizadoras", las convierten en meras intermediarias de trámites, haciendo nugatoria su función. Es más, se añadió que las secretarías de orientación y apoyo global duplican, hasta cierto punto, la labor de las secretarías coordinadoras de sector, produciéndose en algunos casos burocratismo, dispendio y distorsión en el propósito fundamental de dirección armónica.

En un sentido, se reconoció como el paso más novedoso para el fortalecimiento de la labor de las dependencias coordinadoras de sector la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En dicha ley, calificada de excelente por los integrantes de la mesa, se establece que el titular de cada sector presidirá los consejos administrativos de las entidades agrupadas en su área de competencia y que dichos consejos serán los responsables de la administración de las entidades. Sin embargo, se apuntó que la ley no ha sido aplicada en muchos casos, debido a la falta de reglamentación, comenzando por el reglamento de registro de entidades que aún no se emite.

Se agregó que esta Ley, avance importante en la estructuración de la administración pública nacional, derogó implícitamente otras normas que se le opusieron, tanto en cuanto al manejo de los recursos del Estado (adquisiciones, obra pública, contratos de servicios, bienes nacionales y contabilidad) como en la constitución orgánica de las propias paraestatales. Sin embargo, se insistió en que su falta de reglamentación ha creado un vacío jurídico que es preciso cubrir lo más pronto posible. Las estrategias parecen ser dos: por un lado, llevar a cabo las adecuaciones necesarias en las leyes específicas para hacer operante la Ley Federal de Entidades Paraestatales; por otro lado, estipular los procedimientos que implica la nueva ley, vía la acción concertada en los consejos administrativos o vía la emisión de los reglamentos propios de la ley.

Por último, se hizo énfasis en las responsabilidades que la multicitada ley confiere a los integrantes de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, particularmente a los representantes de las secretarías de orientación y apoyo global y de las coordinadoras de sector, ya que su obligación consiste en participar activa y responsablemente en la gestión de las entidades y fortalecer su autonomía de gestión. En ese sentido, los integrantes de la mesa fueron contundentes en señalar que en la práctica dichos consejeros no apoyan ni se comprometen, tornando inoperante la figura creada por la ley, salvo en el caso de los comisarios cuya actuación fue, generalmente, reconocida como de buen nivel.

El hecho de que los consejeros no se responsabilicen de estas tareas fue atribuido, en parte, a la ausencia de normas, pero, en parte también, a actitudes de las propias "globalizadoras" y a la falta de consejeros de tiempo completo especializados en la labor de dirección de paraestatales en determinados sectores. Ciertamente, reconoció la imposibilidad de que los subsecretarios puedan estar presentes en todos los consejos, por lo que se recurrió al expediente de hacerse representar por directores generales y asesores. Se habló, asimismo, de preparar cuerpos de consejeros de tiempo completo que sean bien remunerados, para rescatar con responsabilidad la figura orgánica establecida por la ley.

En síntesis, lo que se propuso es lo siguiente:

- Requerir de las secretarías de orientación y apoyo global que constriñan su función a los niveles macro-operativos de estipulación de normas y evaluación de resultados programáticos, alejándose considerablemente del trámite controlador de la operación y administración misma de las paraestatales.
- Proseguir con el perfeccionamiento de la sectorización para hacer más efectiva la coordinación de las entidades paraestatales y articularlas a las políticas sectoriales.
- Emitir, urgentemente, la promulgación de leyes específicas sobre el manejo de recursos del Estado, así como de los reglamentos para la cabal vigencia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Dar plena vigencia a las decisiones de los órganos de gobierno de las empresas paraestatales, sin supeditar a éstas a trámites ulteriores.
- Capacitar a suficiente número de servidores públicos de alto nivel, para que

desempeñen la función de consejeros en los órganos de gobierno de las paraestatales, si es posible de tiempo completo y debidamente remunerados.

## **LA COORDINACION DEL GASTO Y DEL FINANCIAMIENTO**

Aunque siempre han existido conflictos en la relación gasto-financiamiento, la actual situación ha probado no resolver el problema y quizás agudizarlo. Si bien el gasto se trasladó a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedó la llave final, vía la función de tesorería que se reserva la disponibilidad de los fondos para autorizar los gastos.

La labor de la comisión gasto-financiamiento, se señaló, ha sido sumamente conflictiva y, en ocasiones, poco operante. Como antecedente, puede mencionarse que el anterior comité de inversiones sí operó y reguló el gasto de inversión, por lo que se indicó estudiar su revitalización.

En este sentido, los participantes de la mesa atribuyeron la actuación de la comisión de gasto-financiamiento a la competencia entablada por las dos secretarías primordialmente responsables. Sin comprometerse a que la responsabilidad quede en una sola dependencia, la de Hacienda, se recomendó retornar a la creación de un departamento administrativo del presupuesto, dedicado al pleno funcionamiento del proceso de presupuesto por programas y a la ejecución descentralizada del gasto.

En síntesis, del análisis del tema se propuso:

- Revisar la estructura funcional de la comisión gasto-financiamiento, considerando la posibilidad de retornar a la idea anterior de un departamento del presupuesto al margen de cualquier secretaría de Estado.
- Impulsar el proceso de presupuestación por programas mediante el reforzamiento de la ejecución descentralizada de su ejercicio.

## **LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION**

Para cada función básica de la administración pública se han instituido organismos específicos que la desempeñen. Esto ha sucedido con el financiamiento, la planeación, la programación-presupuestación y, recientemente, el control y evaluación. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en este sentido, fue el resultado de un reclamo nacional por devolver al servicio público la confianza en cuanto a eficiencia, honestidad y legalidad que casi se había perdido.

El desempeño de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha sido, según consenso entre los participantes en esta mesa, superior al que, en general, el público tiene conocimiento, en cuanto a contribuir en forma positiva al desempeño, legítimo y eficiente, de las dependencias y entidades del sector público. Se han hecho grandes esfuerzos por instrumentar el proceso de evaluación en función de los resul-

tados programados, superando viejas concepciones de auditoría restringida y detallista. Los informes de los comisarios, en general, son instrumentos de gran utilidad para las paraestatales y su desempeño refleja las responsabilidades que les asigna la ley.

Sin embargo, dos problemas fueron detectados por los participantes: En primer término, se señaló que la labor de control y evaluación por sí sola no parece justificar la existencia de una secretaría de Estado. En ese sentido, aunque se reconoció que los departamentos administrativos creados para ese efecto no han operado por falta de representatividad en un nivel jerárquico de secretaría, por otro lado se dijo que aún es debatible la posición de que si no sería más adecuada, precisamente, esa figura administrativa.

En segundo lugar, se constató que dentro de la concepción teórica de las funciones administrativas básicas o de regulación, en nuestro país no se ha dado plena articulación a la función denominada de "integración", la cual agrupa el acopio de información (estadística), la asignación y control de recursos (adquisiciones, contratos de obra y servicios) y la administración del personal (servicio civil). Algunas experiencias válidas, se mencionó, han conjuntado estas funciones con las de control y evaluación en una sola secretaría administrativa de la función pública al servicio del ejecutivo federal.

En síntesis, se propuso:

- Analizar el desempeño de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de tipificar más claramente la figura jurídico-administrativa adecuada al alto grado de responsabilidad que le corresponde.
- Estudiar la forma de articular, en una misma unidad administrativa, las funciones de control y evaluación con las llamadas de integración: acopio de información, asignación de recursos y administración de personal.