

## LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA DISCRIMINACIÓN DE CONTROLES

De manera muy breve vamos a referirnos a la convivencia de que la vigilancia y control de las empresas públicas respondan a criterios que permitan discriminar su concepción y aplicación o ejercicio y a *cómo el nuevo modelo descentralizado o sectorial* de regulación de las entidades paraestatales *facilita* dicha diferenciación de controles.

A los dos modelos de regulación de las Empresas Públicas que han existido en nuestro país (Modelo Centralizado y Modelo Descentralizado o por Sectores) ha hecho referencia el licenciado Alejandro Carrillo Castro en su ponencia presentada el día de ayer por la mañana y es dentro de ese contexto como habría que entender lo que aquí hoy expondremos.

Casi siempre cuando nos referimos a las empresas públicas utilizamos denominaciones unitarias como administración pública paraestatal, sector paraestatal, sector público descentralizado y otras que dan idea de *homogeneidad y uniformidad* y que, por tanto, esconden las diferencias tan grandes que en ocasiones existen entre unas y otras. Lo cierto es que las entidades paraestatales constituyen un universo heterogéneo y diverso, tanto por su dimensión e importancia, como por sus fines u objetos, funciones y actividades, dando por descontada su distinta naturaleza jurídica. Esto obliga a pensar que los controles, así como el grado de intensidad con que se aplican, tienen que ser *diferenciados* si se quiere asegurar su eficacia y contribución al logro de los fines deseados.

El que a la Secretaría de Patrimonio Nacional, *en el Modelo Centralizado*, se le encomendara la vigilancia y control de la gran mayoría de los organismos, empresas y fideicomisos dificultaba sus posibilidades de diferenciar los controles y la intensidad de su aplicación, por lo que básicamente contó con sistemas y procedimientos de regulación generales e indiscriminados para controlar a entidades paraestatales con fines u objetos, funciones y actividades muy diferentes a los suyos y de mayor afinidad con los de otras dependencias centralizadas.

La constitución de las figuras de “sector administrativo”, “coordinador de sector” y “coordinador sectorial” (Arts. 50 y 51 LOAPF) que sustentan al *nuevo modelo descentralizado o sectorial* de regulación de las entidades paraestatales ha permitido la distribución de las entidades por actividades

afines con el propósito de que la “planeación, coordinación y evaluación” de sus operaciones quede a cargo de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que el presidente de la República determine y con los cuales sus funciones guarden mayor similitud.

Por otra parte, la institucionalización de la programación de actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto (Art. 9o. LOAPF) y el hecho de que se establezca que el presupuesto se formulará con base a “programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución” (Art. 13 LPCGPF), esto es, *que el presupuesto se vinculará a las grandes prioridades nacionales*, ha venido a cambiar el énfasis del control en favor de la supervisión del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido, el abandono del presupuesto tradicional implica modernizar el instrumento contable, ya que la presupuestación por programas requiere de una contabilidad de costos de los programas, subprogramas y demás categorías en que se ha desagregado el proceso programático-presupuestal. De igual manera, la glosa de cuentas que antes, por ley, era una “glosa legal, numérica y contable” se ha transformado en otra que tendrá que destacar los resultados obtenidos y sus respectivos costos, lo que facilitará también la comparación no sólo entre los resultados logrados y programados (eficacia), sino los costos reales con los presupuestados (eficiencia).

En virtud de que los anteriores controles se encontraban muy vinculados, más que a los resultados, a la comprobación de las erogaciones, al uso racional del gasto, del dinero, las entidades sujetas a dicha vigilancia la entendían dentro de un contexto de fiscalización y sanción, mientras que el control de objetivos y metas, por un lado, y de costos, por el otro, enfatiza los aspectos de eficiencia, eficacia y congruencia de las acciones públicas.

Los sistemas de control establecidos en materia de adquisiciones, crédito, importaciones, contratos y obras y otros de igual naturaleza habrán de contribuir a llenar los requerimientos del sistema de control de objetivos y metas de la programación global, sectorial e institucional (con sus respectivas connotaciones regionales), niveles establecidos por el *nuevo modelo sectorial o descentralizado*. Para distribuir las responsabilidades entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector y las *entidades paraestatales* en los procesos de planeación, programación-presupuesto, información y estadística y evaluación fue necesario que dentro del Programa de Reforma Administrativa, puesto en marcha por el presidente José López Portillo, se emitiera un documento con “las reglas del juego”, mismo que se conoce como *Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal*, y en el que se precisa que “la concepción sectorial, como *convención de análisis programático*, obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones que funcionan dentro de la

Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), a las dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y a las entidades paraestatales que se integran a cada sector. Estas *instancias de preparación de decisiones* realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público —la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y la evaluación de los procedimientos y resultados obtenidos—; sin embargo, la diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones de la Administración Pública Federal.\*

Como ya se ha afirmado, la agrupación por afinidad de objetos y actividades de las entidades paraestatales dentro de un sector administrativo, cuyo coordinador es una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, es un elemento que ha venido a facilitar la aplicación de controles diferenciados y más específicos y, en algunos casos, hasta casuísticos, dependiendo de la amplitud y complejidad de cada sector administrativo.

Sin embargo, el Programa de Reforma Administrativa contempla, dentro del proceso para mejorar la planeación, coordinación, evaluación y control de la Administración Pública Federal en su conjunto, que este agrupamiento por sectores es tan sólo un primer paso, ya que cada Coordinador de Sector en su respectiva esfera de competencia y en atención de los objetivos, prioridades y restricciones sectoriales, así como de la amplitud y complejidad de su sector, debe realizar otras agrupaciones o segmentaciones, más reducidas y precisas, a fin de estar en posibilidad de especificar y diferenciar aún más la coordinación y control de las entidades paraestatales con el propósito de elevar su eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos y metas sectoriales. Estas *reagrupaciones intrasectoriales* de entidades paraestatales pueden responder a diversos criterios tales como el volumen de recursos que manejan o controlan, el peso específico dentro del sector en que se desenvuelven, la importancia de la rama de actividad en que estén ubicadas, el tipo de decisiones que tengan que tomar, su situación específica y sus problemas y posibilidades de desarrollo en un momento determinado e, incluso, la coyuntura por la que atraviesa la economía del país.

La sectorización puede permitir algunos perfeccionamientos en relación con la coordinación y control de las entidades paraestatales como, por ejemplo, la determinación por el Coordinador de Sector sobre el mayor o menor

\* *Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal.* Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, pp. 27 y 28.

grado de intensidad en la coordinación y el control a que pueden estar sujetas las empresas públicas. De esta manera, entre otros criterios, el *periodo de formación de las decisiones* podría servir para definir el *grado de intensidad* de la coordinación y el control, así como la *dinamicidad* de la rama de actividad económica en que estén situadas.

La posibilidad del establecimiento de controles diferenciados a las entidades paraestatales se encuentra en los objetivos fundamentales que persigue el proceso de sectorización de la Administración Pública Federal y en los criterios que sirvieron de base a la agrupación de las mismas en *sectores definidos*. A esto nos referiremos a continuación:

En efecto, el nuevo esquema de *organización y funcionamiento sectorial* de la Administración Pública Federal, planteado en el actual Programa de Reforma Administrativa, tiene como *objetivos básicos* los siguientes:

- a) Ordenar la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la integran, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como aglitar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso, fortalecimiento.
- b) Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la dependencia centralizada correspondiente.
- c) Modalizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia al plan y a los programas globales que permitan la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales.\*

Asimismo, la distribución por sectores administrativos de las entidades paraestatales obedeció a ciertos criterios generales:

- a) 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, lo cual no implicó que junto con ellas quedaran agrupadas en ese mismo sector las entidades paraestatales en cuyo capital participan mayoritaria o minoritariamente, si sus actividades no eran afines a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* *Op. cit.*, pág. 27.

- b) Debido a que una buena parte de las entidades paraestatales se integraban en consorcios o grupos de empresas que respondían a una matriz, se procedió, en *una primera instancia*, al agrupamiento de los consorcios o grupos como si se tratara de una unidad. De esta manera las filiales o subsidiarias corrieron la suerte, en cuanto a sectorización, de su matriz o cabeza de grupo.
- c) Los fideicomisos eminentemente financieros y no ligados directamente a programas sustantivos, se agruparon en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que los fideicomisos operativos o vinculados directamente a programas sustantivos se distribuyeron en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor conexión.
- d) Otras entidades paraestatales, cuyas actividades tenían relación con más de una dependencia centralizada, se agruparon en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales.

### *Conclusión*

El *modelo sectorial o descentralizado* de regulación de las entidades paraestatales favorece la introducción de controles activos al enfatizar la vigilancia y evaluación de los resultados perseguidos por la Administración Pública Federal en su conjunto, y el costo al que se obtengan. Además de los controles parciales y específicos ya existentes, se abre la posibilidad de que estos puedan ser armonizados dentro de un sistema global y sectorial de control de objetivos y metas. Se trata, por tanto, de verificar la eficiencia y la eficacia a nivel global, sectorial e institucional dentro de un marco de congruencia de las acciones de la Administración Pública Federal como un todo.

La diversidad y complejidad de la Administración Pública paraestatal rebasaba los controles establecidos, que siendo generales e indiscriminados no siempre resultaban eficaces para la mayoría de las entidades paraestatales sujetas a ellos. De ahí que el esfuerzo por agrupar a las entidades paraestatales por sectores administrativos venga a facilitar la *introducción de controles discriminados o selectivos*.

Godolfino JUÁREZ\*

\* Director General de Estudios Sectoriales de la Presidencia.