

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

17

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL (1976 - 1982)**

T E S I S

que para obtener el grado de
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública Presenta:
NORMA HERNANDEZ ORTEGA

México, D. F., Agosto de 1984.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
(1976-1982)

I N D I C E

INTRODUCCION

I.- LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

1.-Aspectos Generales.....	6
2.- Base Legal.....	7
3.- Marco Histórico.....	9
A) México: Aspectos Económicos, Políticos y Sociales.....	12

II.- LOS ORGANISMOS DEL GOBIERNO CENTRAL COMO INSTRUMENTOS DE COORDINACION Y CONTROL DEL SECTOR PARAESTATAL.

1.- El Concepto de Control.....	36
2.- Antecedentes de los Mecanismos de Coordinación y Control del Sector Paraestatal.....	37

III.-LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1.- La Reforma Administrativa en México.....	51
A) Aspectos Generales.....	51
B) Análisis Crítico de la Reforma Administrativa.	60
2.- Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.....	64
A) Antecedentes.....	64
B) El Criterio de Sector.....	67
C) Los Dispositivos Administrativos para Vincular Acciones entre Dependencias y Organismos.....	71

C.1) Objetivos de la Sectorización.....	72
C.2) El Concepto de Coordinación Administrati va.....	76
C.3) La Coordinación de la Sectorización.....	78
C.4) Estructura Sectorial de la Administración Pública Federal.....	81

IV.- LA SECTORIZACION COMO INSTRUMENTO DE COORDINACION Y CONTROL POLITICO DEL SECTOR PARAESTATAL.....	83
CONCLUSIONES.....	90
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	95
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	101

I N T R O D U C C I O N

La Administración Pública Mexicana hasta antes de 1917 se caracterizó por realizar las funciones tradicionales del modelo liberal como son: Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, etc. Su preocupación fundamental consistió en salvaguardar el orden interior mediante el Derecho. La frase de Porfirio Díaz: "Poca política y mucha administración", refleja con claridad meridiana tal estado de cosas.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1917 - se auspicia una mayor intervención del Estado tanto en materia económica, como en la rama de los servicios y la cultura. La creación de los Departamentos Administrativos en esta época, -- confirma la anterior aseveración, y en ellos se encuentra el -- germen de lo que posteriormente devendrá en la Administración -- Pública Paraestatal de México. Un somero análisis de las fun-- ciones encomendadas a los departamentos de: "Establecimientos -- Fabriles y Aprovisionamientos Militares"; "Aprovisionamientos -- Generales", "Universitario y de las Bellas Artes" y "Salubridad Pública", entre otras, permitirá visualizar el nuevo derrotero -- que toma el aparato administrativo del Estado.

La evolución de este intervencionismo ha propiciado la revisión, adecuación y actualización de las atribuciones del Ejecutivo Federal; en materia económica, situación que se evidencia de manera más objetiva a finales de los 30 cuando el Banco de México se convierte en el emisor único de papel moneda con -- lo que se inicia el auge y crecimiento del Sector Paraestatal -- que alcanzará su impulso decisivo en el régimen de Lázaro - --

Cárdenas, al crearse NAFINSA, CFE, FEMEX, FERRONALES, etc.

El crecimiento de la Administración Pública Paraestatal - durante los gobiernos de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán -- Valdez, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Alvarez; motivó que con el cambio de -- gobierno de 1976, se planteara una nueva estrategia para coor-- dinar y controlar la operación de las entidades públicas, de -- acuerdo con un encuadre global que se formalizó con la promulga-- ción de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", al finalizar el mes de diciembre del año señalado.

La nueva ley permitió la modificación de los criterios -- programáticos y administrativos para coordinar las acciones del Sector Paraestatal que en principio se agruparon a una Cabeza - de Sector, es decir, a una dependencia central quien tiene a su cargo la coordinación y control de las entidades paraestatales.

La agrupación se realizó considerando criterios de activi-- dad económico-social, y como las entidades están dedicadas a -- aspectos tan disímiles, existe el criterio de las Políticas -- Principales de Gobierno que son cuatro: Política Económica, -- Política de Bienestar Social, Política Interior y Política Exte-- rior, integrando así los sectores y subsectores en la Adminis-- tración Pública Mexicana.

En este orden de ideas, la Sectorización tiene un fondo - Político, siendo por tanto un recurso de poder. La sectoriza-- ción buscó conformar las Políticas de Gobierno con el objeto de contar con una estructura más eficiente. En este proceso inter-- viene toda la Administración Pública, desde la oficina del - -- titular del Ejecutivo, Secretarías de Estado, Departamento - --

Administrativo y Organismos y Empresas Paraestatales; es así - como la Sectorización busca superar el tradicional aspecto de desvinculación de órganos descentralizados, respecto de las -- autoridades administrativas centrales que se encontraban supe- ditadas exclusivamente al Ejecutivo Federal y que provocaron, - como dice Delfino Solana, "una casta administrativa privilegiada".

El alcance más significativo de este proceso fue descen- tralizar la ejecución y concentrar la normatividad para racio- nalizar así la operación de estas entidades; estableciendo - - diversos instrumentos de control, coordinación y evaluación - que constituyen el fundamento y antecedente de los esfuerzos - de planeación en los niveles micro, mezo y macroadministrativo del Sector Público en su conjunto.

Con base en las anteriores consideraciones generales, a- lo largo de este trabajo se analiza el surgimiento, desarrollo y características del Sector Paraestatal, con la idea central- de plantear el Modelo de Sectorización como una instancia de - cambio dentro del proceso de reorganización institucional rea- lizado durante el gobierno de José López Portillo.

I.- LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

1.- Aspectos Generales.

La evolución de la Administración Pública en México es -- notable, sobre todo al analizar el papel de las empresas y organismos públicos, principalmente en los últimos años, debido a la importancia que han tenido en el desarrollo económico y social -- del país.

El Sector Paraestatal es elemento clave en el proceso del desarrollo económico y social del país, pues como instrumento -- del Estado favorece el equilibrio, estabilidad y ampliación del aparato productivo en su conjunto, mediante la prestación de -- bienes y servicios fundamentalmente en aquellas áreas cuya res-- ponsabilidad es exclusiva del Estado, como en el caso de la -- electricidad, petróleo, salud pública entre otras, áreas en las que al no tener ingerencia el Sector Privado, se convierten en -- monopolios estatales para favorecer el fortalecimiento de la infraestructura disponible, así como el impulso de actividades eco-- nómicas; es en este sentido como la Administración Pública concu-- rre con los particulares en algunas ramas de la producción y es -- así como el capital público se liga al privado.

En México el Sector Paraestatal está formado por Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal mayoritaria y minoritaria, Fideicomisos, Instituciones Nacionales de -- Crédito de Seguro y Fianzas etc. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en forma genérica las atribucio-- nes y competencia de estas Entidades, en tanto que las Leyes y -- Decretos de naturaleza específica delimitan los ámbitos de acti-

vidad y el objeto de cada una de ellas.

2.- Base Legal.

De acuerdo con la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", que respecto a la Administración Pública Paraes tatal tiene como antecedente inmediato a la "Ley para el Con- - trol por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentra lizados y Empresas de participación Estatal", las caracterfsti- cas más sobresalientes de las Entidades se agrupan siguiendo es te orden.

- Organismos Descentralizados

Son órganos administrativos cuya creación obedece a una - Ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo; cuentan con personali dad y Patrimonio Jurídico propios; su objetivo es la prestación de un servicio, o la explotación de recursos naturales siempre y cuando su finalidad sea la satisfacción de necesidades socia- les.

En México, la Administración Pública Federal participa en el polo llamado descentralización. La organización centraliza- da une y coordina a todos aquellos órganos que integran la des- centralización administrativa.

De acuerdo con Chanes Nieto, los Organismos Descentraliza dos tienen independencia y autonomía. Son órganos cuya función es realizar actividades específicas y que pueden agruparse en - tres rubros; se descentraliza para que una institución asentada en un territorio específico, otorgue servicios a toda la comuni

dad, o porque el contenido de esta actividad reviste características especiales que facilitan a la organización centralizada su realización. Existe la descentralización por región, que -- según el Artículo 15 Constitucional, tiene como elemento más -- representativo al municipio que es la base de la organización política y administrativa de los Estados, y constituye una estructura básica y fundamental en el sistema federal de nuestro país. Así, al menos formalmente el municipio administra sus -- recursos y otorga servicios que la comunidad demanda y requiere, con sus propios integrantes.

Otra forma que adopta la descentralización es aquella -- denominada por servicio, que consiste en otorgar servicios de salud, educación, transporte, etc., es decir actividades orientadas al bienestar social, ya que las dependencias centrales -- son insuficientes para promover el cambio y progreso. El Estado recurre a estas formas de organización para satisfacer demandas que por su naturaleza no lucrativa carecen de interés para la iniciativa privada.

La descentralización por servicio es de las formas más -- frecuentes en el Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal de nuestro país; como lo demuestra la operación de -- numerosos organismos entre los que podemos mencionar a la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano del -- Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad y otros.

- Empresas de Participación Estatal

Son instituciones públicas en las que el Gobierno Federal es propietario del 50% o más del capital, en su Constitución --

deben figurar acciones de serie especial que solo el Gobierno Federal pueda suscribir, el cual también tiene la facultad de nombrar a los responsables de su Administración y vetar los Acuerdos del Consejo de Administración.

Es necesario señalar que existen también Empresas de Participación Minoritaria, la diferencia radica en que el Gobierno Federal es propietario de menos del 50% del capital social, existiendo un comisario que lleva a cabo la labor de vigilancia.

- Fideicomisos Públicos

De acuerdo con José Manuel Villagordoa el Fideicomiso es una institución de carácter financiero, a través del cual se lleva a cabo la voluntad de una persona que se denomina fideicomitente la que otorga bienes o derechos fideicomitidos, y que se encarga de la realización de los fines del Fideicomiso, a través del ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente, el fideicomisario es la persona que recibe los beneficios del Fideicomiso.

Por último, debe señalarse que las Instituciones Nacionales de Crédito generalmente son empresas de participación estatal, (un ejemplo lo constituye Nacional Financiera), o en ocasiones llegan a ser fideicomisos públicos con la finalidad de proporcionar crédito.

3.- Marco Histórico

Hacia el siglo pasado la acción del Estado en el contexto económico y social, se limitaba simplemente al papel de guardar el orden público y del bien común; es decir, era un Estado Gendarme. Se manejaba la tesis de que el sistema de mercado era automático, donde la oferta y la demanda lograban la armonía evitando, por tanto, los desequilibrios económicos.

A fines del siglo XIX y principios de éste, la economía sufrió cambios sustanciales como consecuencia de las innovaciones tecnológicas que dieron auge inusitado a la producción y el comercio, creando las condiciones para el desenvolvimiento del sistema económico del libre juego de las fuerzas del mercado. Con el tiempo se mostrarían las imperfecciones de la economía liberal y, como consecuencia de ellas, generarían el conflicto que condujo a la Primera Guerra Mundial, cuya causa primordial fue el desequilibrio de la economía internacional.

En 1929 los países capitalistas sufren la inestabilidad más grande de su historia. Este desequilibrio se conoce como la crisis de 1929 o la Gran Crisis, que para la gran mayoría de los países desarrollados trajo como consecuencia el descenso de las exportaciones (elemento necesario para su desarrollo), así como el desempleo masivo. Sin embargo, a pesar del desequilibrio internacional, las economías periféricas trataron de contrarrestar los efectos de la crisis mundial, a través de medidas que les permitieron mantener su producción, a pesar de las difíciles condiciones que enfrentaban.

Las naciones industrializadas tomaron diversas medidas de política económica, rompiendo la tradición de la economía liberal "dejar hacer, dejar pasar". Como consecuencia de esto, se

justificó una mayor participación del Estado en la vida económica convirtiéndose en el principal promotor y orientador del desarrollo.

"La ingerencia del Estado para tratar de racionalizar los procesos de desarrollo, fue adquiriendo patente legitimidad - histórica. En las naciones de menor desarrollo, la participación del "Estado en la economía", ha sido creciente habida cuenta la existencia sustantiva de aplicar con mayor racionalidad - posible, un excedente económico relativamente escaso, con un marco de necesidades económicas, considerables y un sistema de alta vulnerabilidad externa". ^{1/}

A) México: Aspectos Económicos, Políticos y Sociales.

Si analizamos el desarrollo del capitalismo en México, específicamente a partir de 1917, durante y después de la crisis de 1929, vemos que hay una decisiva intervención del Estado en la economía; dicha intervención ha estado acorde con el comportamiento de las fuerzas económicas en su momento histórico.

En México, el proceso revolucionario abrió los caminos - para la intervención del Estado en la vida económica, y este Estado surge como "un elemento clave que incide directamente en la orientación del proceso económico". ^{2/}

Al concluir el movimiento revolucionario, los constituyentes encabezados por Venustiano Carranza promulgaron la Constitución de 1917, dando poder a la estructura presidencial. "Según la Constitución de 1917, se deja libre al Congreso Mexicano - para determinar el número y las funciones de las diversas Secretarías de Estado. Desde que entró en vigor la Constitución, se han promulgado no menos de cinco leyes para reorganizar la rama administrativa del Gobierno. Además, otras leyes aprobadas de vez en cuando han creado una nueva Secretaría, estableciendo -- una distribución diferente de las funciones propias de otras -- Secretarías, o alterando de alguna manera el estatuto fundamental que establece la estructura administrativa. Por consiguiente, la organización administrativa, se encuentra en flujo más o menos constante desde hace muchos años. Sin embargo, los cambios introducidos después de 1917 no han sido suficientemente -- trascendentales para impedir el desarrollo de lo que pudiera -- llamarse características generales de organización. En su estructura, la organización administrativa comprende tres catego-

rías generales: Las Secretarías, Los Departamentos de Estado y los Organismos que tienen estatuto corporativo o semicorporativo. Estos últimos están a menudo bajo la supervisión de alguna Secretaría; pero al mismo tiempo gozan de poder autónomo considerable".^{3/}

En México, el Estado es el principal promotor del desarrollo económico, político y social según lo consagra la Constitución, quien le otorga amplias facultades en estos renglones. Es así que el Gobierno es quien impulsa los programas de desarrollo en cada régimen político, además de constituir la instancia suprema de la Nación, cuyo propósito es promover el mejoramiento continuo de las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo, así como aprovechar los recursos naturales y sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de los hombres.

De acuerdo con Chanes Nieto, al ser México un Estado Constitucional de Derecho, la administración pública encuentra en la Carta Magna el sentido que debe guiar su actividad, mismo que obliga por igual a los gobernados o de ahí que la acción promotora del Estado mexicano tenga su fuente en la Constitución y pueda manifestarse en la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que por su número y la naturaleza básica de las actividades que realizan, influyen en forma decisiva en la economía nacional. Es pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que hace posible la intervención del Estado".^{4/}

Dicha Constitución contempla conceptos singulares, rechazando los postulados clásicos liberales. Es un importante docu

mento social que fue elaborado siguiendo las aspiraciones de -- las clases mayoritarias y trató de reflejar el espíritu de la - Revolución; además, lo novedoso es que incorporó las más avanza das tendencias de la legislación de su tiempo. Por tanto, - -- además de ser una carta magna de tipo político, consideró los - elementos básicos para conformar un plan económico, contemplan do a la vez una ideología reformista.

La Constitución faculta ampliamente al Estado para inter venir en todos los ámbitos de la vida nacional. Deja constan-- cia de la estructura política que adopta un gobierno fuerte, -- teniendo al presidencialismo como vértice de la estructura del Estado. Empero, históricamente las condiciones que auspiciaron el paso del caudillismo al presidencialismo no se limitaron - - simplemente a modificar un cuerpo legal: "La traducción física de los caudillos, comprendiendo de modo especial el propio gene ral Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión - de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la fuerza - unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas de los campesinos son, -- todos elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo...".^{5/}

El Estado surgido de la Revolución, fué un Estado Nacio-- nalista que encuadró como principales beneficiarios del desarro llo iniciado a los empresarios, propiciándose así una estrecha relación con la burguesía. Esta fue generada por el propio apa rato estatal al auspiciar la creación de la organización de - - comerciantes e industriales, estableciéndose un diálogo dentro-

de las nuevas condiciones.

Además, el Estado abarcó a todos los sectores organizados de la población, cuyos intereses fueron base de los grandes programas del desarrollo, bajo una actitud nacionalista que aceptó las marcas del capitalismo dependiente. De esta forma, la penetración del capitalismo industrial tuvo amplias brechas y -- vinculó el capital extranjero con las inversiones nacionales.

En la década que corre de 1920 a 1930 se inicia la creación de organismos y empresas públicas. El gasto público se -- dirigió fundamentalmente a la construcción de infraestructura -- institucional y material, lo que puede constatarse si se revisan los programas de las grandes obras de irrigación en diferentes zonas del País, así como también el desarrollo de las comunicaciones.

En México el impacto de la crisis internacional de 1929-- se deja sentir y la actividad empresarial del Estado aumenta en el período de 1930 a 1940. La banca fue el camino con que el -- Estado inició su vida empresarial, su intención inicial fue la de proporcionar y regular el crédito, a la vez "... toma en sus manos los sectores más dinámicos de la economía nacional, para utilizarlos como palanca promotora del desarrollo de todas las ramas de la soberanía nacional".^{6/}

El Estado Mexicano al lograr el auge económico en la banca, la agricultura y la industria, pudo abastecer a Estados Unidos de materias primas, manufacturas y artículos de fabricación nacional durante la Segunda Guerra Mundial. Esto dejó constan-

cia de que la economía del país creció, favoreciendo siempre a la clase en el poder: la burguesía. En este período se crearon algunos organismos importantes como Nacional Financiera, - - - Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, - - - Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

El Cardenismo cuyo gobierno se encuadra en esta década, - auspició cambios de todo orden, ya que se cumplieron reivindicaciones campesinas importantes como el reparto de tierra, puntal de la reforma agraria, el impulso a la industrialización y educación. Estas medidas dieron como nunca en la historia de - -- México y con gran legitimidad, cauce a las demandas sociales. - Hay una gran ampliación de las actividades económicas; el sector paraestatal deja entrever la importancia que adquiriría en materia económica. En este sentido (por las nuevas relaciones políticas y sociales) el Estado participa en diversos ámbitos de la acción económica, mediante la nacionalización de bienes que - - estaban a cargo de las compañías extranjeras; también toma en - sus manos actividades, por resultar poco redituables a la iniciativa privada, tal es el caso de la Seguridad Social.

Cabe señalar la importancia que tuvieron las Instituciones Nacionales de Crédito que apuntalaron al sistema económico en forma considerable. Así el Cardenismo fué un Gobierno capaz de "garantizar y fomentar el desarrollo del sistema. Las condiciones estaban dadas para abrir un período de acelerada expansión capitalista a la sombra de un sistema político que pudo -- resolver el trato con los obreros y campesinos: Un presidente -- con poderes omnímodos, una administración pública poderosa con una ascendencia política sobre las masas innegable las agrupaciones sociales y empresariales agrupadas en torno al Estado. -

Todo estaba organizado para emprender sobre sendas seguras el avance del sistema político y económico del capitalismo por medio de la industrialización".^{7/}

El régimen de Avila Camacho (1940-1946) se inició teniendo como propósito central promover la industrialización en México mediante el fomento de actividades productivas, pues éste sería el cometido primordial de toda la actividad nacional; por tanto, el desarrollo del capitalismo es paralelo a la política gubernamental. La Segunda Guerra Mundial abre la posibilidad de vincular la economía internacional, mediante la sustitución de importaciones, la ampliación del mercado interno etc. "...ya para entonces las obras de infraestructura se estabilizaron y dejan de tener su importancia expansiva previa, y, en general, el aparato productivo del Estado es refuncionalizado para beneficiar de manera casi exclusiva a la empresa privada".^{8/}

Por su parte, los pequeños industriales y comerciantes, que crecieron junto a la gran burguesía, reclamaban su participación en la economía mexicana. Dicha participación se formalizó en 1941, mediante la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industriales, separando por ramas a las organizaciones de la burguesía nacional. Como consecuencia de ello se crearon dos Cámaras: la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Esto es muestra de que el régimen de Avila Camacho tuvo una relación muy estrecha con los empresarios, quienes participaban ampliamente en los programas gubernamentales, pues sus puntos de vista eran tomados en cuenta. Por lo tanto, las Cámaras se encargaron de ser el órgano de consulta y negociación con el Estado.

Durante la época reseñada, las modificaciones del Sector-Paraestatal fueron espectaculares, debido a la creciente intervención del Estado en la economía, fundamentalmente la expansión se manifestó en la industria manufacturera, que constituyó el punto sobre el que el Estado planteó su política de promoción industrial. Entre las entidades importantes podemos mencionar: Altos Hornos de México, S.A., Fundidora de Hierro y Acero, S.A., Guanos y Fertilizantes de México, Nacional Financiera, S.A., este último fue el más importante agente financiero del Estado. Dicho organismo vino a reforzar la industrialización y auspició la creación de empresas y organismos públicos. Bajo su custodia crecieron Cementos Guadalajara, S.A., Compañía Industrial de Atenquique, S.A., Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A., Cementos Oaxaca, Cementos del Pacífico, entre otras.

El Sector Paraestatal aumentó su ámbito de acción "la regulación y control de los abastecimientos entraban en sus objetivos, no con el fin de frenar la actividad comercial privada, sino más bien de complementarla y asegurar los márgenes de confiabilidad para no crear una situación explosiva por la escasez de productos que en un momento derivaran en problemas sociales. Este es el verdadero juego de las empresas estatales que se ocupan en el comercio", ni por asomo son una amenaza para las empresas privadas comerciales, son su complemento".^{9/} Es pues, un punto que nos muestra como se liga el capital público con el privado, relación misma que caminó con el proceso de industrialización, consolidando con fuerza el capitalismo en México.

Cuando Avila Camacho deja el poder en manos de Miguel Alemán en 1946, el perfil de la economía cambió, pues primeramente elaboró un sistema de protección que garantizara un mercado

do cautivo a la industria. Lo anterior puede ser constatado si se revisan las modificaciones que se hicieron a la Ley Orgánica de la Industria de la Transformación promulgada en abril de --- 1941, reforma que hace énfasis como la exención de impuestos, - la protección aduanal y el relajamiento de las normas de calidad. Esto se dio fundamentalmente por la estrecha relación que hubo entre el Estado y la iniciativa privada que creció como -- nunca, lo cual puede constatarse al ver como las decisiones es- tatales se vincularon con áreas hacendarias e industriales, se- gún los intereses empresariales que se encontraban insertos en los programas gubernamentales. Lo anterior, entre otras razones, demuestra el cambio que sufrió la política mexicana pues el con- trol de las masas ya no correspondía sólo al partido oficial, - sino que provenía también de las instituciones gubernamentales, cuyo control fue tanto político como administrativo.

En este orden de ideas, se publica la Ley de Secretarías- y Departamentos de Estado de 1946 (derogando la de 1939) que -- viene a reorganizar la estructura administrativa durante el ré- gimen alemanista; con dicha Ley, se crean dos nuevas Secreta- - rías, la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e - Inspección Administrativa.

El crecimiento de la economía en el campo agrícola, indus- trial y financiero se circunscribió en el ámbito del Sector --- Paraestatal, ya que entonces manejaba los sectores más importan- tes de la economía, tales como fertilizantes, ferrocarriles, -- hidrocarburos, siderurgia, finanzas, industrias extractiva en- - tre otras. Este crecimiento continuo de la economía provocó la creación de entidades descentralizadas que crecieron sin un cri- terio planeado ni coordinado, entre los organismos que nacieron en este período, podemos mencionar los siguientes: Banco -----

Nacional del Monte de Piedad, Henequén del Pacífico, Industria-Petroquímica Nacional, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Comisión Nacional de Energía Nuclear entre otras.

Tal situación llevó al desequilibrio de criterios en cuanto a su coordinación. En 1947 se promulgó la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", en la cual se definió lo que habría de entenderse por Organismo Descentralizado y Empresa Pública. En esta Ley no se incluyeron las instituciones cuya función era la Docencia y la Cultura, así como también se excluyó a las Instituciones Nacionales de Crédito. La coordinación de estos organismos fué encargada a la Comisión de Inversiones, siendo sus facultades las de coordinar y vigilar su funcionamiento económico así como elegir a los funcionarios-representantes de las empresas y organismos. Queda también establecido que la Secretaría de Bienes e Inspección Administrativa, se encargaría de revisar y formular los contratos de obras y la inspección de las actividades que llevaran a cabo las entidades paraestatales.

La finalidad de esta Ley fué la de reglamentar y coordinar las actividades de los organismos y empresas con el ánimo de que se condujeran de acuerdo a la Política General del Ejecutivo, ya que el número de estas entidades crecía en forma significativa y lo más grave de esto sin un criterio planeado por tanto, su control se hace difícil entre otras razones, por lo complejo de sus actividades.

El interés de la administración alemanista por auspiciar el desarrollo basado en la industria, fue lo que llevó a buscar un medio de control para aquellas entidades paraestatales que tenían en sus manos los sectores más dinámicos de la economía.

Su preocupación iba más lejos, pues este control no fue sólo - de carácter administrativo, sino político ya que buscó fortalecer al presidencialismo que perdía poder frente a la compleja-estructura burocrática. Debe aclararse que Miguel Alemán - -- apoyó en forma significativa a las empresas extranjeras, en su mayoría de procedencia norteamericana quienes tenían en sus -- manos prácticamente la industria de la transformación de pro-- ductos químicos, alimenticios, minerales no metálicos, ensam-- ble y transporte. Las empresas y organismos públicos que na-- cieron bajo el período alemanista fueron un fuerte apoyo al -- proceso de industrialización por las medidas adoptadas como la política de precios bajos, en muchos casos, inferiores a sus - verdaderos costos por el mercado, etc., con lo cual el Estado- transfería al sector privado la plusvalía generada en las - -- empresas públicas. Esto traería "consecuencias tanto econó- - micas como políticas y sociales, de grave repercusión a media- no y largo plazo".^{10/}

"Al finalizar el sexenio 1952-1958, el país tenía ya una- presencia definida aunque contradictoria: una industrialización en plena expansión, aunque con lacerantes contrastes con - -- respecto a otros sectores: una agricultura comercial e indus-- trial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrá-- tica; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de- los servicios esenciales. Al lado del 'Milagro Mexicano' veía- se la imagen dramática de un país con diferencias abismales. - Abríase así una nueva etapa en el discurso oficial, que acepta- ba todas estas diferencias y que proponía un nuevo proyecto -- para solucionarlas:... el desarrollo estabilizador".^{12/}

El denominado Desarrollo Estabilizador se encuentra con -- una dependencia económica externa, por tanto la tesis en que se basa este modelo, es apoyar el déficit del Estado mediante la -- canalización de ahorros al sector público, captados por socie-- dades financieras y bancos hipotecarios.

Como respuesta a los desajustes sociales se llevaron a -- cabo programas gubernamentales de beneficio social; sin embargo, como la política primordial del Estado era el crecimiento eco-- nómico, a través de la industrialización y esta era la princi-- pal causa de la desigualdad social, surgió la disyuntiva entre-- beneficiar a las mayorías en detrimento de la industrialización o favorecer a ésta aplazando la respuesta a las grandes deman-- das populares, y esto último fue lo que ocurrió.

El llamado modelo del Desarrollo Estabilizador, utilizó -- mecanismos ideológicos que auspiciaron el crecimiento económico, la estabilidad política y como consecuencia de ésta la consoli-- dación de la paz social, en beneficio de los propietarios de -- los medios de producción, prueba de ello es el problema de los-- ferrocarrileros en 1958-1959, que fue reprimido en forma violen-- ta. Paralelamente a esta situación debe destacarse que se -- llevaron a cabo expropiaciones en los sectores eléctrico y ---- siderúrgico, cuyos beneficios aprovechó ávidamente la burguesía nacional.

Es cierto también que algunos organismos y empresas como -- el IMSS y CONASUPO, por ejemplo, otorgaron servicios y presta-- ciones que elevaron de alguna manera, el nivel de vida de los -- trabajadores, pero paradójicamente sirvieron "como instrumento-- de mediatización y control".^{12/}

La Administración Pública cambió su estructura administrativa con la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" de 1958. La novedad de esta Ley fue la creación de la Secretaría de la Presidencia teniendo a su cargo la programación financiera y administrativa del Sector Público, coordinando así la política gubernamental. El fin de la creación de esta Secretaría era la de ordenar tanto política como administrativamente a las instituciones de gobierno.

Es claro que el crecimiento de la industrialización requería de reformas en el aparato gubernamental para dar estabilidad y continuidad al proceso de desarrollo. Esto ocasionó que en dicha Ley se transformara la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en Secretaría del Patrimonio Nacional, teniendo a su cargo vigilar, conservar y administrar los bienes de la Nación. La Secretaría de Economía fue sustituida por la de Industria y Comercio con el fin de dar apoyo a los complejos industriales, las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería manejarían los sistemas de riego y otros. A las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público se les asignó la programación y coordinación financiera. Es por eso que en 1962 según el Informe Presidencial de ese año, se integró la Comisión Intersectorial para la planeación económica y social, tanto para el sector central como el paraestatal. Pero las actividades fueron mal programadas, además de no estar bien definidas; había duplicación de funciones entre una y otra Secretaría. Además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía el manejo financiero en tanto la Secretaría de la Presidencia, a pesar de tener el apoyo presidencial era débil en razón a lo cual el proyecto fue un fracaso. Así, en 1975 la Comisión de Administración Pública subor

dinada a la Secretaría de la Presidencia nace con el propósito de modernizar el aparato administrativo del gobierno, dando --- por primera vez un carácter serio a la Reforma Administrativa.- Los objetivos de la Comisión fueron: coordinar las actividades de gobierno para auspiciar el proceso de desarrollo económico-- y social equitativo, capacitar al personal al servicio del ---- estado, así como organizar y adecuar las estructuras adminis--- trativas con las necesidades del desarrollo.

En lo que concierne al Sector Paraestatal desde 1958 se-- encomendó su vigilancia a la Secretaría del Patrimonio Nacional. En tanto que las acciones de programación principalmente para-- dar congruencia a las inversiones, quedaron a cargo de la Comi-- sión de Inversiones. Para 1959 se integró la Junta de Gobierno de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Esta-- tal los cuales realizaron sus programas de inversión, estos - - programas formaron parte del "Plan de Acción Inmediata de 1962-1964", teniendo como objetivos fundamentales mejorar los servi-- cios públicos, la seguridad social, la vivienda y educación - - entre otros. Se planteó apoyar a la agricultura y ganadería; - generar empleo mediante las actividades de la industria. El -- Plan "Desarrollo Económico y Social de 1966-1970" dió continui-- dad a los objetivos del "Plan de Acción Inmediata".

Esto ocasionó necesariamente que el Sector Paraestatal -- participara en los Planes de gobierno, por lo que en 1966 se -- modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de -- 1958. En la nueva Ley, se estableció que el control y vigilan-- cia de las entidades paraestatales estaría a cargo de la Secre-- taría del Patrimonio Nacional, además tenía la tarea de verifi-- car que se llevaran a cabo las disposiciones que en materia de-

inversiones señalara la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La SEPANAL, tenía también la atribución de nombrar y remover al personal, así como proponer modificaciones en su estructura administrativa. En el área presupuestal, los organismos y empresas tenían la obligación de concentrar sus ingresos en la Tesorería de la Federación de -- acuerdo a lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Lo importante de esta Ley, es que se buscó la programación y coordinación de las actividades, vemos pues que esta la innovación más significativa, a diferencia de la Ley de 1947 en la que únicamente se intentó el control administrativo de las acciones de los organismos y empresas.

Sin embargo, hacia 1965 las acciones administrativas del Estado estuvieron bajo el "Triángulo de la Eficiencia", llamado así porque la programación, coordinación y evaluación estuvieron a cargo de tres Secretarías: la Secretaría del Patrimonio Nacional estuvo a cargo del control; la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargaron de la programación y la presupuestación.

Entre los organismos y empresas creados durante la década de los sesenta, podemos mencionar los siguientes, entre los más importantes: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Sistema de Transporte Colectivo -- (METRO), Siderúrgica Las Truchas y otros. Por otro lado se encontraban organismos que en forma relativa dieron atención a -- las demandas sociales y que además sufragaron los cuellos de -- botella, a los cuales las acciones estatales no podían dar cau-

ce, como es el caso de los caminos, el financiamiento y la electrificación. Sin embargo su creación tampoco obedeció a un esfuerzo planeado y en muchos casos fue producto de intereses - - parciales.

A pesar de los intentos estatales "se aunan las condiciones de un sistema político, que muestra también síntomas de desgaste y pérdida de eficacia". ^{13/} Esto es "el llamado -- Desarrollo Estabilizador, se pone en crisis, sobre todo por la pérdida de control de algunos sectores, tales como el estudiantil, quienes oponiéndose al orden establecido provocan el llamado 'movimiento estudiantil de 1968', donde el Estado reestructura y reorganiza el sistema político empleando la fuerza pública y autoritaria, desarticulando a los sectores organizados independientemente, logrando la estabilidad política necesaria para mantener el modo de producción capitalista con su carácter de dependencia". ^{14/} Es así como México finaliza la década de los 60, con pérdida de control y debilitamiento de la estructura -- burocrática, provocándose la necesidad de desarrollar cuadros -- profesionales técnicos para racionalizar las actividades públicas y de mejorar los niveles de desarrollo del país, así como -- la capacidad del Estado para dar respuesta a las demandas y necesidades de la población como medidas para evitar el recrudecimiento de la crisis que se había manifestado ya en diversos -- ámbitos.

A partir de 1970, México se ve cada vez más afectado por la "inestabilidad del mundo capitalista actual. Hasta ese año, -- la diferencia de lo que ocurría a nivel mundial desde 1965, -- cuando los rasgos de la economía internacional comenzaban ya a insinuarse con cierta claridad, la economía mexicana había con-

servando las características básicas de lo que dio en llamarse "Milagro Mexicano", empero ya en 1971, la crisis internacional impone su presencia en el país. El resurgimiento de las presiones inflacionarias en 1970 y la contracción económica en 1971 delatan la ruptura de la unidad de elementos que conforman la política económica del decenio anterior".^{15/} El llamado "Milagro Mexicano" entonces habfa sido un fracaso, ya que el esquema de desarrollo iniciado no habfa podido mitigar las necesidades sociales, por que el régimen de la revolución siguió el camino de la industrialización deteriorando a la clase popular y bajo una pesada maquinaria estatal. En estas condiciones Luis Echeverría Alvarez asume la Presidencia de la República y la política con que inicia su sexenio se le denominó "Desarrollo Compartido", esto es, lograr el crecimiento pero con distribución del ingreso. Sus objetivos fundamentales son; a) Abatir los desequilibrios, - b) Elevar el nivel de vida, c) Mejorar la distribución del ingreso mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas, de- corregir el desarrollo industrial y los recursos de inversión, - a través de la racionalización y la f) Modificación de las relaciones económicas con el exterior.

El nivel de producción pretendió superarse mediante la -- modernización en el campo y la industria, auspiciando las exportaciones, revisión y modificación de la política fiscal para -- fortalecer al Estado, así como la promoción de una Reforma Administrativa que racionalizara la estructura gubernamental, - - - dándole mayor eficiencia al aparato administrativo del Estado.

El proyecto sexenal condujo a realizar una serie de reformas a la política salarial; la participación del Estado en la economía; la política del gasto público y su financiamiento; --

así como en el trato con la iniciativa privada local y extranjera. Con la política salarial, se buscó proteger la percepción de los trabajadores mediante algunas reformas al artículo 123; como la revisión del salario cada año, la expansión de los servicios de salud y seguridad social, fundamentalmente para incluir a los grupos marginados. También se crearon el FONACOT y el INFONAVIT, para dar facilidades a la clase trabajadora en la obtención de vivienda y bienes de consumo duradero, así como la ampliación de las actividades de CONASUPO, sobre todo para mejorar el "sistema de comercialización de mercancías en los mercados urbanos y rurales",^{16/}

Sin embargo, en lo que se refiere a las medidas adoptadas en el campo de las finanzas públicas, estas beneficiaron básicamente a los capitalistas ya que la carga fiscal fue mínima, los precios y tarifas de los bienes y servicios a cargo del Estado (vía sector paraestatal) se mantuvieron bajos provocando un déficit y crisis financiera en el sector público.

En lo que respecta al crecimiento industrial, fue fundamentalmente dependiente, las exportaciones fueron débiles; lo que aunado a las regalías estatales otorgadas al capital extranjero, cuyo pretexto fue la redefinición de las relaciones con las diferentes facciones de la burguesía, condujo a un déficit cada vez mayor de la balanza de pagos.

La intervención del Estado en la economía fue en ascenso, por lo que el sexenio de principios de la década de los 70 se caracterizó por la creación de un sinnúmero de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, fideicomisos, fondos etc; esta creación tampoco --

obedeció a un plan específico, y que por declaración del propio gobernante pueden calificarse de agregativos. Por tanto era -- difícil tener el control de este sinnúmero de instituciones - - públicas, a pesar de existir un Programa de Reforma Administrativa. Dicho programa fue sintetizado en el documento denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976" que contemplaba la implantación de sistemas administrativos --- comunes a todas las dependencias tales como programación, presupuesto, información y estadística, revisión de las acciones de gobierno con enfoques sectoriales y regionales etc. Tampoco consideraron criterios de programación global, por el contrario se siguieron creando órganos públicos en forma indiscriminada para "cubrir aparentemente" necesidades de vivienda, adquisición de artículos necesarios entre otros, para lo cual se crearon un -- gran número de fideicomisos durante este régimen.

El control de los organismos del Sector Paraestatal, ---- siguió apoyándose básicamente en la "Ley para el Control por -- parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados - y Empresas de Participación Estatal" que reformada en 1970, - - continua en manos del llamado "Triángulo de la Eficiencia" en - esta Ley se incluyó a las Empresas de Participación Estatal --- Minoritaria y a los Fideicomisos Públicos.

Además, las dependencias centrales encargadas del control de sus actividades, solicitaron a los organismos programas anuales de operación para su mejor coordinación. Pero es evidente que la coordinación nunca pudo lograrse cabalmente, ya que fue difícil que una sola Secretaría, en este caso la de Patrimonio-Nacional, controlara a un grupo tan numeroso de entidades con - características tan heterogéneas,

Durante el sexenio 1970-1976 se crearon entidades como la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Productos Pesqueros Mexicanos, Forestal "Vicente Guerrero", -- Insituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular; entre otros. El objetivo de la creación de - estos organismos fue el de mejorar la educación, racionalizar - el aprovechamiento de ciertos recursos naturales, mejorar las - relaciones comerciales y tecnológicas con el exterior (IMCE), - así como sufragar las necesidades de vivienda de los trabajado- res.

Por último, debe mencionarse que la "Ley para el Control- por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentraliza- dos y Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos de 1970", estuvo acompañada de una política administrativa, cuyo objetivo fue instrumentar comisiones sectoriales para vincular esfuerzos y programas, considerando su ámbito de actividad económica-so- cial. Es por eso que se crearon "La Comisión Coordinadora para- el Desarrollo de la Industria Siderúrgica, la Comisión Coordina- dora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo- y la Comisión Coordinadora de Puertos",^{17/}

La finalidad de estas Coordinaciones, fue la de aglutinar a los diferentes organismos y empresas, según el ámbito de su - actividad. Pero su acción no resultó tan satisfactoria, dado - que no contaron con una infraestructura institucional, ni tampo- co son consecuencia de la continuidad de acciones.

El Acuerdo Presidencial del 7 de abril de 1975, fue una - herramienta más, en la cual se establecieron los lineamientos -

para que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal informen de sus actividades a su respectivo -- Órgano de gobierno. Los puntos más sobresalientes en dicho -- Acuerdo son los siguientes: que las entidades paraestatales -- debían rendir, por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo Órgano de gobierno. El informe debía-- contener datos de tipo operativo, tales como: situación financiera, inversiones para construcción o ampliación de obras, -- avance de los programas etc. Este Acuerdo señala que una sola-- Secretaría, la del Patrimonio Nacional tendría a su cargo la -- supervisión general de las empresas y organismos estatales, -- pero no se delimitaron acciones específicas sobre estas entida-- des.

Hacia 1976 se lleva a cabo la sucesión presidencial con-- fuerte pérdida de confianza del Estado Mexicano en los diver-- sos sectores sociales. El cambio de sexenio se efectuó con -- presiones políticas internas y externas. Las restricciones -- monetarias y crediticias después de la devaluación limitaron -- el crecimiento de las actividades paroductivas. Los mecanis-- mos de financiamiento público impidieron que la inversión pri-- vada se canalizara en áreas de productos básicos populares. -- Todo esto provocó enfrentamientos entre el Estado y el Sector-- Empresarial, inestabilidad social en el País y en las relacio-- nes internacionales, específicamente con el País vecino del -- norte: Estados Unidos.

Las consecuencias de la política adoptada durante 1970-- 1976, generaron desconfianza y contradicción en el país; por lo que la actitud política del nuevo gobernante se inició "solic-- tando una tregua", para lograr varios objetivos, pero fundamen--

talmente recuperar la confianza del País. Los objetivos de la política sexenal se dividieron en tres periodos bianuales, los cuales buscaron superar la crisis inicial, para así lograr la consolidación de la economía y auspiciar el crecimiento en base a los recursos petrolíferos.

Para ello propueso tres caminos de acción; que son: LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION, en la cual el Ejecutivo hizo un llamado a los diferentes sectores de la sociedad; en especial a los industriales, las organizaciones obreras y campesinas, para integrarse a un esfuerzo común y así superar la crisis. El proyecto fue apoyado ampliamente, con lo cual se recupera la confianza en el Estado. El segundo camino es la REFORMA ADMINISTRATIVA, donde el Ejecutivo busca racionalizar y hacer más eficiente la administración mediante recursos técnicos. Y el tercero, la REFORMA POLITICA dirigida al plano electoral, es decir, se aceptó oficialmente a los diferentes partidos de oposición. El interés del nuevo gobernante en dar reconocimiento a los partidos de izquierda y derecha, fue el de evitar la agitación, debilidad de la capacidad gubernamental, así como pérdida de control de algunos sectores sociales.

En síntesis, este es el planteamiento político con que inició la administración entrante. "El gobierno como eterno redentor en un medio de injusticia, del cual no tiene culpa de nuevo-repetitiva suena la idea del atraso presente y el desarrollo futuro. La crisis suena a irresponsabilidad de grupos minoritarios y no a un proceso general de continuo deterioro. La explotación capitalista es reducida a la avaricia y egoísmo de las fuerzas reaccionarias más retrógradas. La unidad y el decoro Nacional quedan en manos del Estado, al que se le da el crédito --

suficiente para cambiar a voluntad, condiciones económicas y -- sociales".^{18/}

Así pues, la crisis pudo superarse gracias a que se mantuvieron los niveles de ingreso a la clase trabajadora, como ha sucedido tradicionalmente. Esta clase trabajadora soportó los costos del enriquecimiento de la burguesía y de la burocracia política. "Gracias a esta política salarial, entre otras, se detuvo la fuga de capitales y mejoró la deuda externa y la balanza de pagos atenuando un poco la inflación y obteniendo un crecimiento del 5%".^{19/}

Sin embargo, hasta ahora, como se había planteado al inicio del sexenio, no se han realizado inversiones de gran magnitud con la renta petrolera ni tampoco se cumplió con lo señalado en los diversos planes que contienen los criterios de crecimiento nacional, como son: la creación de empleos, el desarrollo de tecnología propia etc.

En síntesis, los recursos obtenidos del petróleo se han dirigido fundamentalmente a ampliar el gasto público para la infraestructura económica y social que garantice la paz social, como en el caso de la educación, salud, vivienda entre otras. Sin embargo su uso es inadecuado y no se ha encaminado a satisfacer las necesidades de aquellos que demandan mayores atenciones.

En términos generales, debe destacarse que el período -- LOPEZ-PORTILLISTA está lleno de 'reformas' encaminadas a modificarse y dar poder a la estructura estatal "...no hay consolidación, ni fortalecimiento del Estado sin reforma socioeconómica y política..."^{20/} Es por eso, que un signo distintivo del actual-

sexenio, es el proceso de la Reforma Administrativa, queriendo-
ubicar "en plano de la problemática administrativa, fenómenos -
que corresponden a la lucha de clases..."^{21/}

II.- LOS ORGANISMOS DEL GOBIERNO CENTRAL COMO INSTRUMENTOS DE COORDINACION Y CONTROL DEL SECTOR PARAESTATAL.

La Administración Pública mexicana, con la ruptura del Estado liberal a partir de 1917, se caracterizó por una intensa -- participación de las actividades económicas en los más diversos -- ramos de la vida civil. Es en este momento cuando el Estado asu -- me la responsabilidad de impulsar el desarrollo así como prote -- ger el proceso económico en el marco del modo de producción capi -- talista.

Esta acumulación de responsabilidad ha motivado la necesi -- dad de adoptar estructuras de organización que coadyuven a la -- oportuna y adecuada prestación de servicios que demanda la comu -- nidad; y es así como nacen los organismos y empresas, cuyo papel primordial es apoyar al Estado en su calidad de promotor del - - desarrollo.

Las entidades del sector paraestatal, aunque se encuentran desvinculadas del poder central cumplen objetivos económicos y - de servicios públicos encaminados a satisfacer el bienestar de - la sociedad; por lo que esta expansión del servicio público ha - motivado al desarrollo del control gubernamental para asegurar - el debido funcionamiento de la Administración Pública.

Por tanto, el Ejecutivo Federal, con las facultades que le otorga nuestra Carta Magna, ha modificado la estructura gubernamental con el fin de compatibilizar acciones entre dependencias -- y organismos en la prestación de bienes y servicios; para ello -

ha establecido mecanismos de coordinación y control entre estos órganos.

1.- El Concepto de Control.

Control significa revisión, verificación, seguimiento de acciones y procesos, con el fin de descubrir errores o irregularidades y así asegurar el cumplimiento de las disposiciones que rigen esas actividades.

Gonzalo Marner dice que el Control es el oportuno conocimiento de lo que acontece y que sirve para rectificar errores - en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos.

Para García Cárdenas el Control es la comparación entre lo hecho y lo planeado con el objeto de evaluar lo logrado y -- corregir desviaciones; se trata fundamentalmente de una acción revisora tendiente a verificar la capacidad de realización de los mecanismos operativos que se ponen en marcha para actualizar un sistema. "Por lo que respecta a su aplicación el Control se presenta en tres momentos que son, antes de iniciar las -- acciones, control apriori; durante el desarrollo mismo de las -- actividades, control in-situ, y una vez que se han obtenido determinados resultados, control a posteriori. Asimismo, cabe -- mencionar que la mayoría de los autores concuerda al señalar -- tres etapas fundamentales en la fase de control que son:

- Determinación de estandares de operación, normas de actuación y unidades de medida.

- Medición y evaluación de acciones y resultados -- de acuerdo con lo previsto en los planes iniciales

- Captación de desviaciones, alteraciones y desagustos para el establecimiento de medidas correctivas".^{22/}

"Bajo condiciones normativamente fijadas y obedeciendo a directrices políticamente establecidas, el control en la Administración Pública ha de ser bivalente, pues debe orientarse a verificar tanto la regularidad (legalidad) de los actos realizados por los agentes del estado, así como su oportunidad y eficiencia"
23/

En este orden de ideas Marcos Kaplan establece que el control es un conjunto de mecanismos que mantienen a las Instituciones en la centralización totalizante del poder, como es el caso de las empresas y organismos públicos.

En México, las entidades del Sector Paraestatal adoptan -- múltiples formas por lo que su creación, reglamentación y control obedecen a diversos patrones ya que la presencia del estado en estas entidades es consecuencia de la necesidad de fomentar la productividad en ciertos renglones económicos y de servicios públicos, entre otros, por lo que el término de control es fundamentalmente utilizado con el sentido de vigilancia, dirección, administración y fiscalización de los organismos y empresas del Estado.

A) Antecedentes de los Mecanismos de Coordinación y Control del Sector Paraestatal.

Las Empresas y Organismos Públicos constituyen uno de los más importantes instrumentos del Estado para auspiciar el desarrollo y atender las demandas de servicios de la población, sin ----

embargo su creación no siempre ha obedecido a políticas claramente definidas; y además han surgido desvinculadas del poder central lo que ha obstaculizado la adecuada prestación de servicios; por lo que se hizo necesaria la coordinación administrativa de la política gubernamental. Es por eso que los organismos y empresas, como unidades de la Administración Pública deben estar sujetas a un tipo de supervisión por parte del Sector Central en aras de la responsabilidad pública. Por lo tanto, deben delimitarse las políticas así como establecer mecanismos de coordinación y control -- para armonizar las acciones de ambos sectores; el Central y el -- Paraestatal que conforman el universo de la Administración Pública Federal.

Sin embargo la coordinación y control de las acciones del Sector Paraestatal no son una medida reciente; ya que existe un primer antecedente que nos muestra la preocupación del Gobierno Federal con el propósito expreso de lograr una adecuada orientación de las actividades que realizan los organismos y empresas.- Este antecedente es la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal", publicada en el Diario Oficial del 31 de -- Diciembre de 1947, la que con sucesivas reformas se ha mantenido vigente hasta la fecha. En este ordenamiento legal se definió -- por primera vez lo que habría de entenderse por "organismo des-- centralizado" y "empresa de participación estatal". Esta Ley ---- viene a ser un primer sistema de control unitario de las entidades paraestatales a través de un aparato nacional que coordine -- la política estatal e impida el mal uso de los recursos públicos. En la mencionada Ley se facultó al Congreso y al Ejecutivo para crear Organismos Descentralizados considerando sus recursos y -- funciones. Se definió como Organismos Descentralizado a aquellas entidades cuyos recursos hubiesen sido suministrados total o par-- cialmente por el Gobierno Federal, y su objetivo tenía que estar

encaminado a la prestación de un servicio público o social, a la explotación de los recursos naturales y a la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

En cuanto a las Empresas de Participación Estatal (que así fueron definidas y no como empresas públicas) se delimitaron las siguientes condiciones: los nombramientos eran a favor del Gobierno Federal, y también que por disposición hubieran disfrutado de preferencia para realizar negocios con el mismo.

La finalidad de esta Ley fue controlar y vigilar la marcha administrativa y procurar el correcto funcionamiento de los organismos y empresas excluyendo a las instituciones de carácter docente y cultural. El control y vigilancia de las entidades públicas se encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien se otorgaron facultades muy amplias en esta materia. Su acción implicaba una incipiente planeación en materia de presupuesto y programas de inversión, así como en las reformas en la organización y funcionamiento de las Entidades Paraestatales.

La entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue facultada para intervenir en toda clase de contratos para la adquisición de bienes de los organismos y empresas, según lo establece en el artículo II de la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" que dice: "La Secretaría de Bienes Nacionales, intervendrá en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras o inspección de las mismas, que se lleven a cabo en los organismos y empresas objeto de esta Ley..

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal al fincar sus pedidos, no podrán adquirir mercancías en igualdad de especificaciones a precios superiores de los fijados-

por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

A solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Bienes e Inspección Administrativa, podrá hacer investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideren lesivas a la economía de alguna empresa".^{24/}

En el artículo 8 de la mencionada Ley se especificó que la ingerencia de alguna otra dependencia central en los organismos y empresas tenía que ser consultada con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que propondría un plan general de operaciones que al ser aprobado, sería acatado por los organismos y empresas.

Hacia 1948, con el objeto de llevar a cabo el control administrativo, vigilancia y coordinación de las entidades paraestatales, fue creada la Comisión Nacional de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión Nacional de Inversiones se apoyó de personal técnico calificado para realizar estudios de los aspectos administrativos y de operación de estas instituciones en el uso y manejo de sus recursos financieros. Para conocer estos aspectos la Comisión realizó auditorías y supervisiones; pero el riguroso control que ejerció la Secretaría de Hacienda a través de esta Comisión provocó el descontento por parte de los funcionarios responsables de las entidades paraestatales, pues su acción se dirigió a ser fundamentalmente fiscalizadora y no a la fijación de normas; rebasando así las funciones de la Secretaría de Hacienda.

Por esta razón además de que no fue dotada de autoridad su ficiente, su acción fue suspendida; desapareciendo en diciembre- de 1949 al derogarse la Ley que le dió vida.

"Si bien es cierto que las funciones de la Comisión de Inversiones fueron de carácter exclusivamente administrativo y la uti- lización que se proyectaba dar a esos estudios y recomendaciones- no estaba orientado a formular programas de inversiones de los -- organismos controlados por la Ley, buscando de este modo su coor- dinación y jerarquización, cabe apuntar que en el caso de haber - continuado esa Comisión y si la Secretaría de Hacienda hubiera -- adoptado las medidas de control y vigilancia que se consideraron- juiciosas, es muy probable que habría mejorado la orientación y - el aprovechamiento de los recursos financieros de esos organismos en beneficio de la economía nacional".^{25/}

En realidad después del fracaso de esta Comisión, los intentos de controlar, coordinar y dirigir las inversiones del sector- público, fueron débiles y sin interés.

La Ley de 1947, aunque no resultó el adecuado mecanismo de- control en tanto que en esa fecha el Sector Paraestatal había cre- cido en forma indiscriminada, además los ámbitos de su acción --- eran tan disímiles por lo que controlar y coordinar su acción no- fue tarea fácil; pues las entidades son distintas entre si en - - cuanto a su objetivo, tamaño, función y organización, sin embargo, debe considerarse que dicha Ley sigue siendo la base del actual-- sistema modificado de supervisión.

La Ley para el Control de 1947, además de ser el primer - - intento formal para controlar y vigilar el impresionante creci---

miento del Sector Paraestatal viene a ser un ordenamiento legal - que establece la primacía del Ejecutivo Federal para intervenir - en la organización y manejo de recursos de esas entidades administrativas, y al ser una cuestión jurídicamente establecida, este - instrumento vino a ser un poderoso mecanismo de control político - sobre una Administración Pública, que debido a su constante crecimiento, se alejaba de la sujeción presidencial.

Hacia 1952 nace el Comité de Inversiones, formado por la -- Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Economía; pero seguía - dependiendo de la primera, por tanto no podía tener el éxito que - se esperaba al seguir subordinado a una Secretaría, que aunque -- poderosa por ser uno de los ministerios más importantes en la estructura política y administrativa de gobierno, no le otorgaba la autoridad suficiente para sus tareas; por tanto éste funcionó - - sólo como una unidad para proponer medidas de carácter puramente - administrativo, así como el establecimiento de un mecanismo de - coordinación.

Sin embargo, el 9 de junio de 1953, se publicó un Acuerdo - Presidencial en el cual se obliga, a las Secretarías de Estado, - Departamento del Distrito Federal, Organismos Descentralizados y - Empresas de Participación Estatal; informar de sus programas de - inversión del período 1953-1958, con el fin de armonizar, coordinar y jerarquizar los programas de inversión de las entidades - - públicas.

Posteriormente, en 1954 el Ejecutivo Federal expidió un - - Acuerdo creando la Comisión de Inversiones, pero esta vez dependiente de la Presidencia de la República, a la que correspondía - el control y la planeación de la inversión pública.

La nueva Comisión de Inversiones tuvo mayor éxito, básicamente por que fue un acierto el hacerla depender directamente del Ejecutivo Federal, pues éste la dotó de apoyo y autoridad suficiente con más y mejores atribuciones a la vez que el control del Sector Paraestatal lo aseguraba la instancia presidencial.

Las funciones de esta Comisión se dirigieron básicamente al estudio de las inversiones de los organismos y empresas así como su beneficio en el desarrollo integral del país; y al establecimiento de los mecanismos de coordinación para hacer congruentes los objetivos de la política económica. Debido a la importancia que adquirió la Presidencia de la República por sus atribuciones en materia de planeación y control, se decidió hacer la Secretaría de Estado, según lo establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Correspondía a la Secretaría de la Presidencia elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, incluyendo los programas de inversión pública de los organismos y empresas.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, antes denominada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le otorgaron atribuciones en materia financiera y administrativa de las entidades del Sector Paraestatal.

"La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delineó el control triangular del Sector Estatal por parte de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo que en su época constituyó un avance pero que con el tiempo se transformó en un sistema duplicatorio de controles y

farragosa operación".26/

"La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1965", y la mencionada ley es una adaptación de ésta -- última con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de -- 1958.

El control y coordinación de los organismos y empresas -- estuvo a cargo de tres Secretarías, según lo establecido por la Ley para el Control de 1966 en el Artículo 1° fracción última: - "El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que esta Ley le con fiere, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, - de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras leyes".27/

La Ley de 1966 estableció que "el control de los organis-- mos descentralizados y empresas de participación estatal (quedaría) en manos de tres Secretarías: la de Hacienda, encargada de la supervisión del aspecto financiero; la de la Presidencia - -- atenta a los programas de inversión y la de Patrimonio Nacional, facultada para regular la adquisición y conservación de bienes - y la contratación de obras".28/

Como puede verse, las modificaciones realizadas en la Ley de 1966, tienen especial importancia, pues las funciones de control y vigilancia que efectuaba la Secretaría de Hacienda y - -- Crédito Público se transfirieron a la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuya tarea la llevaba a cabo a través de auditoría per manente y supervisión administrativa de las entidades del Sector Paraestatal. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda era quien, -

autorizaba los créditos y la expedición de las órdenes de pago requeridos para el ejercicio de su presupuesto.

En realidad; cabe señalar que la Ley de 1966 aunque no fue un intento innovador, si incluyó aspectos sustanciales como lo son: la creación del Registro de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al que deberán inscribirse a los treinta días siguientes a la fecha de su constitución (art. 8 fracción I).

En el artículo 12, se establece la obligación de los organismos y empresas a publicar cada año en el Diario Oficial sus estados financieros.

Otra disposición de especial interés es que los fideicomisos fueron sujetos al control de esta Ley, y por tanto del de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

También se excluyó a "las empresas en que las instituciones mencionadas en la fracción anterior, hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria dichas instituciones, a menos que se encuentren comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley...".^{29/}

El control y vigilancia que llevaba a cabo la Secretaría del Patrimonio Nacional era complementaria con las facultades de la Secretaría de Presidencia y Hacienda en la autorización de financiamientos y presupuestos anuales de las entidades.

A diferencia de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, cuya función esencial era el control administrativo del Sector Paraestatal, la Ley de 1966, da las bases para la programación y coordinación de las acciones de este sector.

A este respecto, Alejandro Carrillo Castro, manifiesta que hacia 1960, se intentó dar coherencia y unidad a los organismos y empresas a través de la programación, coordinación y evaluación; y este aspecto puede señalarse como innovador, ya que a través del llamado "Triángulo de la Eficiencia" se moverían las acciones de tipo administrativo del Estado, pero manejando criterios novedosos como el de la programación.

Con el paso del tiempo, las entidades de la administración Pública Paraestatal aumentaron, como consecuencia, su control se hacía más difícil, es por eso que la "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", es reformada en 1970 y aunque es casi similar a la de 1966, pone especial interés a los Fideicomisos que habían sido excluidos en la Ley anterior; éstos últimos son una forma más de intervención estatal.

La Ley de 1970, no sólo volvió a incluir a los Fideicomisos, sino que además les consagró un capítulo de dos artículos, en los cuales se determina que el control y vigilancia de estos, estará a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional; así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente único del gobierno federal.

Otro aspecto de particular importancia fue la inclusión de las Empresas de Participación Estatal Minoritaria; las que de acuerdo a esta Ley se consideran así cuando posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel. La vigilancia de estas figuras jurídicas estuvo a cargo de un Comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

"El control que prescribía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, era excesivo y por lo mismo poco efectivo. De hecho era contrario al régimen de autonomía que debe caracterizar al Sector Paraestatal y, por ello, su mera existencia implicaba la revocación del régimen de descentralización. Cabría entonces preguntarse que objeto tuvo la creación de tales entes, que ciertamente la Constitución no preveía, si al final de cuentas se les iba a conculcar, con una legislación farragosa e innoperante, la razón misma de su existencia. En realidad, la regulación de control se convirtió en una regulación de co-administración o en una especie de régimen de desconcentración. La centralización que se operó fue inconveniente e innecesaria, pero el poder omnímodo de la burocracia federal no tiene otro límite que el de su propia incompetencia y sería esta última la que hiciese evidente la imposibilidad de que una sola Secretaría controlara a todo el vasto sector que abarcaban los entes paraestatales. En realidad el pretendido Triángulo de la Eficiencia se deformó por el efecto de la "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970", que vino a distorsionarlo para convertirlo de un equilátero en un isósceles..., donde la Secretaría del Patrimonio Nacional debería ocupar el ángulo más agudo y prominente, dejando a las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia los otros dos".^{30/}

En realidad, la Ley para el Control de 1970 tenía contro---
les excesivos que además no resultaron efectivos fundamentalmen--
te por que era obvio el afán del Ejecutivo de ejercer una autori-
dad omnímoda y centralizadora; en tanto que las tres Secretarías-
a las que se encomendó la coordinación y control del vasto Sector
Paraestatal tenían atribuciones de tipo legal, financiero, de nom-
bramiento, inspección, autorización de crédito, expedición de - -
órdenes de pago para el ejercicio de su presupuesto etc. Esto es-
un aspecto que evidencia que los rasgos de autonomía y delegación
de autoridad que caracteriza a las entidades paraestatales fueron
débiles.

Otra situación que resultaba inadecuada, era otorgar facul-
tad de vigilancia y control de tantas instituciones paraestatales;
además de que se habían incluido ya los Fideicomisos y las Empre-
sas de Participación Estatal Minoritaria.

La gran cantidad de entidades paraestatales y su compleja -
constitución limitó a que una sola Secretaría pudiera llevar al -
cabo las funciones de coordinación y control.

La "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de-
los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Esta-
tal" fue reformada el 7 de abril de 1975, mediante un Acuerdo - -
Presidencial.

Este Acuerdo fue un medio de control para los órganos de --
gobierno, ya que las entidades del sector paraestatal se les fijó
la obligación de informar bimestralmente y en forma oportuna de--
su marcha administrativa, financiera y de inversiones.

El medio de control que se estableció en 1975, superó par--

cialmente los anteriores mecanismos en tanto que al informar de--
manera oportuna de sus acciones a los órganos de gobierno permi--
tía la corrección de los errores y desviaciones.

Sin embargo, en este Acuerdo se señala que la Secretaría --
del Patrimonio Nacional, tendría a su cargo la supervisión de ---
las entidades del Sector Paraestatal de manera general, acumulando
en un sólo órgano una gran magnitud de tareas.

Los diferentes sistemas de control establecidos por el ---
sector centralizado evidencian el afán de ejercer una autoridad--
omnímoda y centralizadora, en tanto que limitan la delegación de
autoridad y responsabilidad, así como la falta de independenciam--
de criterio de las entidades del Sector Paraestatal.

Por otra parte, no se elaboró una política global y secto--
rial de los organismos y empresas en el que se delimitaran obje--
tivos, prioridades, metas, evaluación de proyectos etc.

Además, el Sector Paraestatal conforma un grupo tan hete--
rogéneo que resulta difícil establecer un mecanismo de control--
con criterios explícitos tanto a nivel interno como externo.

En realidad en los mecanismos de control del Sector Para--
estatal citados y cuyo antecedente inmediato es a partir de 1947
nos permite ver como el criterio de centralización es un aspecto
que caracteriza a estos sistemas de control; esto puede consta--
tarse al ver como las funciones de programación, coordinación y
evaluación han estado siempre a cargo de Secretarías a las cua--
les el Ejecutivo ha otorgado jurídicamente el poder suficiente--
para realizarlo.

Estas Secretarías con diferentes atribuciones y en diferen

instancias; hasta ahora, con todo y las reformas suscitadas durante el régimen de López Portillo, han tenido a su cargo la supervisión general de las empresas y organismos estatales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento jurídico vigente a la fecha y en el cual se prevee el control y la coordinación integral del Sector Público; y con la promulgación de esta Ley en diciembre de 1976, es derogada la "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de -- 1970".

III.- LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1.- La Reforma Administrativa en México.

A) Aspectos Generales.

La Crisis de finales de sexenio 1970-1976, fue el punto de partida en el cual se sustentó la política de la nueva administración, cuya tesis fue corregir los desequilibrios y tratar de responder a las demandas de los grupos sociales mayoritarios, para ello, propuso tres caminos de acción: la Alianza para la Producción, la Reforma Política y la Reforma Administrativa, con esta última el Ejecutivo buscaba justificarse ante la sociedad, ya que los problemas sociales, tales como la miseria, injusticia, explotación, desempleo etc., los ubica en el plano de la administración ineficiente y pretende solucionarlos reformando la Administración Pública.

En México la necesidad de transformar la Administración Pública y mantener niveles de eficiencia y eficacia, no es un signo significativo de nuestro tiempo, ya que si se revisan los intentos de reforma vemos que se han llevado a cabo desde 1821 y que "casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse de una manera completa, o bien porque no contaron con el apoyo político adecuado o con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido para su eficaz implantación".^{31/} Es por eso, que en estos últimos años los intentos de reforma son innovadores en el sentido de que las acciones se han llevado al cabo en forma sistemática y programada.

De acuerdo con Leemans "La Reforma Administrativa es un proceso político diseñado para ajustar la relación entre una burocracia y otros elementos de la sociedad, o la relación entre los miembros de la propia burocracia",^{32/} En este sentido vemos que la Reforma es sinónimo de cambio en el cual intervienen todas las entidades administrativas del Gobierno Federal en estrecha vinculación con la sociedad.

El concepto de Reforma Administrativa compatibiliza con los actuales planes de gobierno y es concebido como un 'proceso permanente' que busca hacer de la administración el instrumento para la consecución de las metas de la sociedad, fundamentalmente en lo relativo a la promoción del desarrollo económico y el crecimiento industrial a través del aprovechamiento racional del personal, así como de los recursos financieros y materiales existentes.

Con base en los antecedentes citados y en el programa de gobierno del 1º de diciembre de 1976, se estructuró la Reforma Administrativa cuyo rasgo distintivo fué tener la programación como eje de las acciones de gobierno. Dicha reforma pretende robustecer la organización republicana sin dejar a un lado las funciones legislativas y judiciales.

Los objetivos globales de la Reforma Administrativa fueron cinco:^{33/}

- 1.- "Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas".
- 2.- "Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y

las acciones de la Administración Pública Federal, precisar - responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de - los resultados obtenidos".

- 3.- "Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones".

- 4.- "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización polí--tica y el federalismo en México, a través de instrumentos y - mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Fede--ral, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y nive--les de gobierno que propicie, por una parte, el robustecimien--to de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y--Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor - participación de los tres niveles de gobierno-federación, - - estados y municipios, en los procesos de desarrollo económico y social del país".

- 5.- "Mejorar la administración de justicia para fortalecer las -- instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, y consolidar - así su confianza en las instituciones y en sus gobernantes".

Estos objetivos para su realización cuentan con una base -- legislativa sólida que garantiza las acciones de gobierno; como - es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede--ral, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que mediante este instrumento, el Ejecutivo Federal moderniza y - mejora el manejo del presupuesto, de la contabilidad y del gasto--público federal, incluidas en éste las erogaciones por concepto -

de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo.

Asimismo, se señala que el gasto público federal comprenderá: el que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y los Fideicomisos del Gobierno Federal o de otra entidad del Sector Público Federal.

Además, cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades. Llevándose la contabilidad de las entidades con base acumulativa para poder determinar costos y facilitar así la evaluación y medir la eficacia y la eficiencia del gasto público ^{34/} y la Ley General de Deuda Pública, la cual pretende conformar en un sólo ordenamiento jurídico las disposiciones existentes en la materia con el fin de que haya claridad en la concertación o autorización de los empréstitos, así como también la forma de pago de la deuda pública. Cabe aclarar que esta Ley otorga al Congreso de la Unión la facultad de conocer y autorizar su programación para lograr así un adecuado control del crédito de la Nación. También hay que hacer mención de los decretos que adicionan la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Inspección de Adquisiciones, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Sin lugar a dudas el ordenamiento jurídico de mayor importancia es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues como eje de las acciones de gobierno, busca modificar y simplificar las estructuras administrativas, así como jerarquizar y delimitar funciones y responsabilidades. Abroga y supera a la anterior "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Esta-

tal" y actualiza a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con las condiciones actuales del País. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública son complemento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ambas regulan los aspectos estructurales y funcionales de la Reforma..."el eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa está constituido por el proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales, por lo que los esfuerzos de modernización y mejoramiento administrativos, deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada dependencia, sector o entidad dentro del marco que para tal efecto se defina".^{35/}

Así pues, la Reforma Administrativa queda enmarcada jurídicamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual contiene los lineamientos mediante los cuales las dependencias y entidades conducirán sus actividades en forma programada, así como una serie de disposiciones legales de carácter específico, que se relacionan con diversos ámbitos en los cuales incide la acción del Estado, como es el caso de la sectorización, el programa para mejorar la administración del personal al servicio del Estado; el proceso permanente de programación, presupuestación y evaluación de actividades, programas para mejorar los sistemas y procedimientos para la atención del público; etc.

Con respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los puntos que deben destacarse pues formalizan los propósitos fundamentales de la reforma administrativa son los siguientes:

a).- Artículo 8: Prevé la instalación de órganos asesores y de -

apoyo técnico para estudiar y promover las modificaciones que --
deben hacerse a la Administración Pública. Así como la creación -
del Consejo de Ministros.

b).- Artículo 9: Se determinan los objetivos de programación del-
Estado. "Las dependencias y entidades de la administración públi-
ca centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma
programada y con base en las políticas, prioridades y restriccio-
nes que, para el logro de objetivos y metas de los planes de go-
bierno establezca el Presidente de la República directamente o a-
través de las dependencias competentes".^{36/}

c).- Artículo 17: Se establece la desconcentración administrativa
para la eficaz y eficiente atención de las operaciones y asuntos-
de las Secretarías y Departamentos Administrativos.

d).- Artículo 20: Se establece la autonomía de las Secretarías y-
Departamentos Administrativos para establecer sus propios siste-
mas de servicios de apoyo tales como planeación, programación pre-
supuesto informática y estadística etc.

e).- Artículo 21: Se crean las comisiones intersecretariales para
atender asuntos en el que concurren varias Secretarías o Depart-
amentos Administrativos: también podrán intervenir entidades de la
Administración Pública Paraestatal cuando se trate de asuntos re-
lacionados con sus objetos. Dichas comisiones van a estar presidi-
das por quien determine el Presidente de la República; y podrán -
ser de carácter transitorio o permanente.

f).- Artículo 50 y 51: Se determina la coordinación integral de -
la Administración Pública Federal, mediante la organización secto-
rial de la Administración Pública Central y Descentralizada.

g).- Artículo 52 y 53: El Presidente de la República podrá designar a los funcionarios, cuando los nombramientos correspondan al Gobierno Federal. Así también, "El Ejecutivo Federal, en los - - casos que proceda, determinará que funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones - que forman parte del capital social de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. A falta de dicha determinación, - el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la Coordinación del Sector respectivo --- hará esta designación".^{37/}

h).- El Artículo 26 determina la conformación de la Administración Pública Central para el despacho de los negocios del orden administrativo, del Poder Ejecutivo de la Unión, y que desde - - 1958 no había sido modificada sustancialmente, quedó integrada - hasta 1982 de la siguiente manera.

- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Comercio.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.

- Secretaría de Marina.
- Departamento de Pesca. (hoy Secretaría de Pesca)
- Departamento del Distrito Federal.

La Ley también menciona la reubicación de funciones en cada una de las Secretarías; por ejemplo, desde el punto de vista de las acciones de orientación y apoyo global, las funciones más importantes quedaron a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aún cuando para aspectos específicos del proceso de reforma administrativa, dicha orientación y apoyo global queda en manos de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, actualmente desaparecida.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde elaborar los planes de desarrollo económico y social tanto sectoriales como regionales. Elaborar el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal, así como los programas especiales que fije el Ejecutivo Federal, proyectar y fomentar el desarrollo regional, llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país, proyectar y calcular los ingresos y egresos de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación. Le corresponde también planear, autorizar, coordinar y evaluar los programas de la administración pública federal, llevar a cabo la vigilancia, el control y la evaluación del gasto público, vigilar que la contabilidad de la Federación se lleve a cabo, controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal, labor encomendada anteriormente a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Además se les asignó la planeación financiera de la Administración

Pública en su conjunto.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le responsabilizó de estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, recabar los ingresos extraordinarios, determinar los criterios y montos de los estímulos fiscales, proyectar y calcular los ingresos, realizar y mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, manejar la deuda pública, dirigir la política monetaria y crediticia, administrar las casas de moneda y ensaye.

Para llevar al cabo acciones más congruentes en materia -- agropecuaria, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la de -- Recursos Hidráulicos pasaron a ser una sola: Secretaría de Agri-- cultura y Recursos Hidráulicos.

La Secretaría de Obras Públicas pasó a ser Secretaría de -- Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuyas funciones fundamentales son conducir la política general de asentamientos humanos -- del país, planear construcción de obras públicas, etc. Dicha -- dependencia ha vuelto a cambiar su denominación como Secretaría -- de Desarrollo Urbano y Ecología.

B) Análisis Crítico de la Reforma Administrativa

La Reforma Administrativa cuenta con un enfoque metodológico, por lo que debe ser concebida sistémicamente, ya que no es un esfuerzo que surge de las distintas instituciones públicas, sino es consecuencia de las interacciones que ellas realizan dentro de un concepto global. Este tratamiento ha sido adecuado para la concepción ideológico-política de la clase en el poder, toda vez que existe el apoyo político-administrativo, así como los instrumentos jurídicos respectivos que le otorgan institucionalización.

Dentro de un plan global se han reflejado los planes, programas y proyectos específicos plasmados en las propuestas de reforma. Además, la institucionalización sistemática de la reforma administrativa ha logrado que tanto los organismos de orientación y apoyo global, como los sectoriales e institucionales, lleven al cabo las recomendaciones, estrategias y políticas emanadas del Titular del Poder Ejecutivo Federal, y su plataforma concebida desde el Plan Básico de Gobierno.

Otro aspecto que adquiere importancia es el referente a la evaluación en todos los ámbitos y niveles de las distintas etapas con el propósito de retroalimentar el sistema, así como -- hacer las modificaciones y los cambios necesarios para alcanzar la eficiencia y la eficacia que demanda no sólo la operación interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino lo que es más importante, en cuanto a su relación con los usuarios de los bienes y servicios que proporciona el Gobierno Federal.

El Estado puso en marcha el Programa de Reforma Administrativa como un esfuerzo sistemático de cambio de la administración

pública; debido a los desequilibrios reflejados en las dependencias y entidades de gobierno. "Al desarrollo nacional desigual, - en lo económico y social, ha correspondido un desequilibrio administrativo, caracterizado por los diversos grados de recursos y capacidad organizativa de que dispone la administración pública de cada sector de actividad, en cada área dentro de un mismo - - sector, en las diferentes instituciones y aún en las unidades internas de cada una de ellas".^{38/}

Como consecuencia se reorganizó la administración pública con la idea de tener instituciones eficientes y menos costosas, - además de que funcionaran en forma homogénea. Las reformas no -- sólo modifican la estructura administrativa, sino que simultáneamente hay una reestructuración del ejercicio del poder político; pero es obvio que resolviendo los problemas de orden administrativo no se van a resolver los sociales y económicos.

Las reformas surgieron como ajustes técnicos en el aparato administrativo; lo que se conoce como tecnocracia y que apareció durante la década de los 60 para resolver el descontento general que produjeron los problemas económicos y sociales como son la - miseria, la corrupción, el atraso etc. Pero las reformas son la - justificación del Estado ante la sociedad; argumentando que la - Administración Pública es innoperante, para cubrir con ello el - agudo problema del desequilibrio social y la apropiación de la - riqueza por unos cuantos del sistema.

De acuerdo con los acontecimientos que han ocurrido en los últimos años, México ha buscado opciones variadas con el fin de - satisfacer las necesidades de su desarrollo; implantando acciones programáticas que le permitan consolidar proyectos nacionales para equilibrar y poner en marcha nuevas fuerzas productivas,

a través de la utilización de herramientas administrativas que no modifiquen los intereses y privilegios comunes que se dan en la Administración Pública como es el caso de la "Reforma Administrativa de la Administración Pública que es una falsa toma de conciencia del Estado, como causa de los problemas sociales, al reformar su naturaleza administrativa, el Estado modifica únicamente su papel como empresario de las funciones públicas, sin trastocar su naturaleza política, es decir , aquella que brota del antagonismo de clases, del conflicto entre el capital y el trabajo, - antagonismo que el propio Estado se ha propuesto atenuar".^{39/}

El constante crecimiento del Sector Público, el cambio de objetivos etc, condujo al gobierno de López Portillo a reestructurar la administración para superar el cúmulo de problemas económico-sociales. Por tanto, el Estado a través del proceso de modernización administrativa pretende dar alternativas viables a las demandas y reorganizar a la sociedad, haciendo así de la política una actividad separada y subordinada al quehacer administrativo, cuando este binomio ocurre precisamente al revés, la administración depende de la política y en ella encuentra su razón de ser, como lo señalara en forma atinada Max Weber desde el siglo pasado.

En este orden de ideas, la instrumentación de la reforma administrativa, es consecuencia del proceso de tecnocracia, en el cual los cuadros técnicos profesionales se presentan como agentes de cambio buscando racionalizar la acción gubernamental. Sin embargo la expansión del aparato técnico administrativo no hace de las reformas una fatalidad, pues si partimos de los planteamientos realizados durante el régimen de López Portillo, para la instrumentación de dicha reforma, veremos que son más congruentes y superan los esfuerzos anteriores, pues la orientación que se le ha dado a este proceso fue delineado con una política global y una programación sectorial.

Los aspectos de reforma administrativa en el ámbito de la -
Administración Pública Federal están claramente definidos en la -
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que es el marco
jurídico-administrativo que preveé la planeación, programación y-
control del sector público con carácter serio.

En este nuevo ordenamiento jurídico se define a las entida-
des de la Administración Pública Paraestatal y se dan los linea--
mientos generales para su agrupación sectorial con las dependen--
cias centrales.

La Administración Pública Mexicana encuentra en este plan--
teamineto los aspectos más innovadores de la reforma administrati-
va cuya idea fue tener una estructura central de planeación con -
ideas unitarias para proceder a contar con un sistema público - -
homogéneo, pero a la vez ágil para permitir que todas las entida-
des participen con el cometido que se les ha asignado.

2.- Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal,

A) Antecedentes.

El programa de Reforma Administrativa planteado para el - - sexenio 1976-1982, amplía los vínculos entre los sectores central y paraestatal, los cuales se incluyen de manera conjunta, no sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sino en - numerosas disposiciones legales mediante las cuales se pretende - simplificar estructuras y delimitar responsabilidades. Por prime- - ra vez se formaliza la coordinación de las entidades paraestata-- les, por parte de las dependencias centrales que tengan que ver - con su campo específico de actividad. Esto facilita la planeación, evaluación y control de las acciones a cargo del Estado; permi- - tiendo delinear una política general y una programación sectorial, ya que la intervención del Estado en el proceso de la vida polif-- tica, económica y social ha ido aumentando en forma significativa.

No obstante lo anterior, la expansión de la Administración- Pública no es un problema contemporáneo, pues se manifiesta con - el desarrollo y consolidación del Estado Moderno, por lo que los- intentos de reformarla han surgido desde el siglo pasado.

En este intento el Sector paraestatal cobra mayor importan- cia, en tanto que, existe dispersión entre las entidades que- lo conforman, motivando con ello numerosos problemas de coordina- ción entre si y con el sector central. Estos problemas "tienen - su origen en el crecimiento constante y la deficiente programa- - ción que propició su operación al margen de los órganos que teó-- ricamente debían ser unidades normativas sectoriales pues los - - organismos descentralizados al crearse para atender funciones o -

servicios que el Estado se veía obligado a prestar, surgieron desvinculados de las unidades centrales, propiciando disparidad en las políticas, distinta concepción acerca de los problemas, formulación duplicatoria de programas e incremento notorio de las contradicciones en la gestión del aparato administrativo".^{40/}

Las Secretarías a pesar de no haber aumentado en forma -- notoria en cuanto a número, si lo hicieron en tamaño y funciones. Como consecuencia de esto, el Presidente de la República, como -- instancia suprema, perdió terreno en lo que a programación evalua -- ción y control de actividades se refiere, debido principalmente -- al constante crecimiento del aparato burocrático.

Es por eso que la política fundamental del Ejecutivo fue -- tener "la programación como eje de las acciones de gobierno", -- haciendo así congruente el sistema de programación que hacia 1976 contaba con los siguientes factores limitantes:^{41/}

- a) Información innecesaria en todas las etapas de la programación.
- b) Inadecuación técnica para considerar el enfoque sectorial y regional dentro del marco de programación.
- c) Dispersión a nivel global de la programación, información y evaluación.
- d) "Desvinculación de los procesos de presupuestación del gasto corriente manejado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del gasto de inversión operado por la Presidencia de la República".^{42/}

- e) Desarticulación del sistema de control de las entidades paraestatales a cargo de la Secretaría del Patrimonio - Nacional con el sistema de programación de la Secretaría de la Presidencia.

- f) "Desarticulación del financiamiento del gasto y de la capacitación de ingresos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con los procesos de programación, presupuestación y control".^{43/}

Con base en estos antecedentes, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal busca hacer compatible el modelo de -- reforma administrativa con la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, es decir, lograr congruencia entre las -- estructuras y los sistemas y procedimientos de trabajo para cada -- institución pública en particular, y para el aparato administrati -- vo del gobierno en su conjunto.

Es por eso que la segunda etapa del programa de reforma -- administrativa se propuso constituir a las dependencias centrali -- zadas en unidades de responsabilidad sectorial o "cabezas de -- sector", es decir, la relación central-paraestatal para dar con -- gruencia a los programas sectoriales, esto es, coordinar, contro -- lar y evaluar las operaciones de los órganos paraestatales agrupa -- dos en cada uno de los sectores en que incide la acción del -- Estado. En este orden de ideas, los sectores son agrupamientos -- que integran a las entidades dedicadas al mismo campo de activi -- dad económica-social.

B) El Criterio de Sector.

Frecuentemente, el término de sector es empleado para delimitar las actuaciones de los distintos agentes de la comunidad, en razón de su personalidad jurídica hablando en este caso de -- sector público, sector privado, subsector de estado, etc.

Con diferente denominación se utiliza la palabra "sector" para caracterizar la naturaleza de las distintas producciones de bienes; prestaciones de servicios a la comunidad; es el caso de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, la Clasificación Industrial Uniforme de las Actividades Económicas y la -- Clasificación Internacional Uniforme de todos los Bienes y Servicios. Se hace referencia de agregación a los sectores primario, secundario y terciario que responden a la división de actividades económicas que abarcan la minería y la agricultura, la industria y por último al comercio, respectivamente.

Generalmente, el término de sector es utilizado para clasificar las funciones de las administraciones públicas, especialmente para distinguir aspectos funcionales.

Otras veces con arraigo histórico-jurídico, el término sector es utilizado para referirse al conjunto de competencias de un departamento público, en donde se produce una simbiosis entre sector desde el punto de vista orgánico institucional; esto es, clasificación orgánica de la Administración Pública.

Si acudimos a las raíces etimológicas, la palabra sector proviene de latín "sector", el que corta o divide y la Real Academia de la Lengua Española la define como "parte de una clase -- de una colectividad que presenta caracteres peculiares".

En términos generales, la palabra sector significa acción de unidad, aspecto particular de un conjunto, parte de un todo, o división de actividades económicas.

Para Juan Jimenez Nieto, sector significa "la agrupación -- analítica de las instituciones de características comunes, a efecto de clasificar el marco institucional del grupo social... (es) -- la sumatoria de la acción pública y privada en cada uno de los -- compartimientos estancos en que arbitrariamente puede dividirse -- la acción social. no es por tanto administrable, sino gobernable. La acción del gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores".^{44/}

"Alejandro Carrillo Castro menciona a los sectores de actividad como los casos en que las actividades operativas o productos finales de dos o más instituciones inciden en un mismo ámbito de actividad como el agropecuario o el de beneficio social o entorno a un problema específico, aunque éstas no puedan encasillarse en un sólo sector convencional, se ha convenido en llamarles -- sectores de actividad. Pese a que en realidad presentan un conjunto de interacciones tan complejo, que no se puede trazar una línea entre unos y otros".^{45/}

Teniendo como base lo anterior, Ramiro Carrillo define el término sector como "una abstracción analítica que permite visualizar un ámbito de la actividad humana a través del cual se materializan las políticas, estrategias, objetivos y metas de un gobierno, se dirige y controla la acción de las instituciones públicas y se induce y orienta la de los particulares. El enfoque -- sectorial tiene una influencia muy marcada de la teoría general --

de sistemas, y no hay exageración al sostener que un sector es -- fácilmente identificable con un sistema, por lo que no es impro-- pio hablar de sectores y subsectores, de macrosectores y micro-- sectores, concepción esta que adaptada al caso de nuestro país, - nos llevaría inicialmente a plantear al macrosector nacional, del cual se derivaría el Sector Público Mexicano, con tres poderes: - Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, cuyo instrumento pri-- mordial para la realización de sus propósitos es la Administra-- ción Pública Federal que se integra a su vez con dos sectores: el Estatal y el Paraestatal..."^{46/}

En resumen, un sector administrativo es una convención de - análisis programático que busca congruencia en las acciones que - realizan las entidades y dependencias de la Administración Públi-- ca Federal, es decir, las acciones que llevan a cabo las dependen-- cias centralizadas con las descentralizadas, buscando objetivos y metas comunes; incrementando así su eficiencia y eficacia, por -- tanto los sectores de actividad económica y social no existen co-- mo una realidad administrativa, en virtud de que su concepto es - básicamente analítico. Sin embargo, esta agrupación convencional-- de actividades o productos sociales es fundamental para la reali-- zación de la acción pública en su conjunto.

Para fines de la macro-organización de la Administración -- Pública Federal, se ha convenido en denominar "sector" al agrupa-- miento de las entidades de la Administración Pública coordinado - por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a objetivos y - metas comunes.

En forma genérica, la sectorización debe entenderse como el

acto jurídico-administrativo, a través del cual se determina la agrupación de las entidades paraestatales, bajo la coordinación de una dependencia central. La sectorización es, entonces, una convención de análisis, un sistema de trabajo en el cual se conjugan tres partes: la parte activa que funge como coordinador de sector que se identifica con la dependencia central, la parte que es coordinada que corresponde a las entidades paraestatales y la acción que es coordinar.

Para Luis García Cárdenas, la sectorización es la previsión específica de acciones de los sectores de actividad en que se divide el aparato gubernamental.

La concepción sectorial, como convención de análisis contempla diferentes niveles de decisión que funcionan dentro de la administración pública y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global, siendo estas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto; las dependencias Coordinadoras de Sector: las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo y 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".^{47/}

C) Los Dispositivos Administrativos para Vincular Acciones entre Dependencias y Organismos.

Durante más de 50 años el Ejecutivo Federal creó organismos y empresas públicas con el objeto de asumir, directa o indirectamente actividades que no se encontraban dentro de su ámbito de -- competencia, ocasionando la expansión del aparato público y la -- consecuente acumulación de responsabilidades; tal circunstancia-- condujo a la búsqueda de instrumentos legales y estructuras organizacionales que facilitaran el manejo y control de dichas entidades por parte de la administración pública federal. En tal virtud, a partir de 1947 se iniciaron los primeros intentos de orientar y controlar las actividades del sector paraestatal, bajo un punto - de vista en que el control no fue sólo administrativo, sino también político.

La "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", fue el ordenamiento jurídico que por primera vez planteó la necesidad de regular las actividades de los organismos y empresas públicas. Este ordenamiento, de acuerdo con la evolución del país sufrió modificaciones de tipo estructural en 1966, 1970 y 1975.

A finales del período de Luis Echeverría, el sector paraestatal se vio seriamente afectado en lo referente a inversiones de mediano y largo plazos, además, la política de precios limitó en forma considerable sus posibilidades de autofinanciamiento; situación que se agravó con la devaluación de nuestra moneda.

Esta fue una de las causas por las cuales el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, planteado por José López Portillo, delimitó -

las acciones que llevarían a cabo una de las ramas de la actividad económica-social; de tal manera que las empresas y organismos quedaron agrupados en los diversos ámbitos en que incide la acción del Sector Público. El Plan Básico de Gobierno contemplaba tres sectores: Social, Privado y Paraestatal; en este último se pretendió llevar a cabo una modificación de tipo funcional que auspiciara, entre otras cosas: una mejor administración, la creación de empleos, el aumento de la producción, el reforzamiento de las finanzas, la inversión pública con recursos propios, etc.

Así las cosas, la estructura gubernamental, fue renovada con la implantación, dentro del programa de Reforma Administrativa, de la segunda etapa denominada "Sectorización de la Administración Pública Federal" que es un recurso estructural que busca dar congruencia y conformar las políticas de gobierno con criterios unitarios. En este orden de ideas, el modelo sectorial consiste en que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupen por sectores de actividad en torno a los órganos centrales de gobierno; el propósito central es llevar a cabo las acciones adecuadas y necesarias que permitan a estos órganos desarrollar tareas que se les ha asignado evitando duplicación y contradicción.

C.1) Objetivos de la Sectorización.

La Sectorización pretende concebir la organización y el funcionamiento del Sector Público en forma coherente, articulada y funcional; para ello existen cuatro objetivos básicos que son; ^{48/}

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 llevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como agilizar 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 central correspondiente".

c) "Modernizar los sistemas de planeación, programación, -- presupuestación y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor coherencia al plan y a los programas sectoriales e institucionales".

d) "Dar unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal - en su conjunto".

De estos objetivos se desprende el modelo operativo sectorial en el cual se diferencian los niveles de decisión y en los - cuales concurren: la Secretaría de Programación y Presupuesto y - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencias de Orientación y Apoyo Global encargadas de las actividades de carácter NORMATIVO, DE VIGILANCIA Y CONTROL, en lo que a programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control se refiere, tanto a las dependencias centrales, coordinadas de sector, como a las entidades paraestatales, en función de la instancia operativa que les corresponda.

La coordinación que realizan las distintas instancias de la estructura gubernamental la establece la Ley Organica de la Administración Pública Federal y en esta vinculación participan:

- a) El Presidente de la República.
- b) Las Dependencias de Orientación y Apoyo Global.
- c) Las Secretarías de Estado.
- d) El Jefe del Departamento Administrativo.
- e) Los Titulares de las Dependencias del Sector Paraestatal.
- f) La Coordinación General de Estudios Administrativos.

La estructura sectorial cuenta con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posibilitando así que las dependencias centrales como coordinadoras de sector, participen en los mecanismos de racionalización gubernamental.

Para efectos sectoriales, las mencionadas Secretarías tienen encomendadas básicamente tres tareas: normativas o definitivas, ya que son órganos de autoridad, de vigilancia y control en lo que a políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos se refiere y por último de apoyo y asistencia técnica para asesorar a las dependencias en su carácter de coordinadoras de sector, así como para contribuir al fortalecimiento de su acción. Las funciones primordiales de las dependencias orientadoras son establecer las "normas y políticas que regulen la acción de las distintas entidades en función de su ubicación sectorial en la economía, rentabilidad social y financiera y la sustitución patrimonial específica..."^{49/} Para este efecto existe una Comisión denominada de Gasto-Financiamiento en la cual se prepara y coordina la información de las dos secretarías rectoras, por lo cual dicha comisión no es autónoma en tanto que existe una combinación de decisiones de cada secretaría. Esta Comisión es la encargada de manejar los recursos y acciones en los tres niveles de la programación (global, sectorial y regional), además realiza el

programa de Gasto-Financiamiento para la Administración Pública Federal.

En lo que concierne a las dependencias coordinadoras de - - sector tienen la tarea de realizar un diagnóstico de su sector, - en el cual habrán de especificar objetivos y metas; considerando los programas de las entidades así como los recursos con que cuentan para que el responsable del sector precise a las dependencias centrales el papel que les corresponde. Para ello el titular del sector deberá considerar los objetivos y metas nacionales para -- que establezca los de carácter sectorial, es aquí donde la Secretaría de Programación y Presupuesto analiza estos objetivos y - - metas haciéndolos acordes con la tesis de congruencia global en - el cual la programación-presupuestación sea un proceso armónico.

El agrupamiento de las entidades bajo una dependencia central que coordine sus acciones constituye una relación de manejo de responsabilidad y no de jerarquía en la cual el sector para-estatal jugaría un papel de dependencia directa. "Implica por - - tanto el pleno reconocimiento a la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica que caracterizan a la Administración Pública - Paraestatal, conforme a las diferentes modalidades de descentralización jurídico-administrativo que establece la Ley: organismos - descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos".^{50/}

Las entidades coordinadas son aquellas que conforman a la - Administración Pública Paraestatal y realizan las acciones operativas (a diferencia de las dependencias coordinadoras que tienen a su cargo las de carácter normativo) que deberán ser congruentes con las del sector en general.

Un aspecto de particular importancia dentro del esquema - - sectorial es que las entidades siguen conservando sus caracterís- ticas específicas que las diferencian, como lo son: su personali- dad jurídica, su patrimonio, administración etc,; razón por la -- que hasta aquí se ha establecido que la sectorización busca con- - formar y compatibilizar las políticas de gobierno, así como ser - un conducto para que estos entes establezcan sus relaciones con - el Ejecutivo, como vértice de la Estructura Federal.

C.2) El Concepto de Coordinación Administrativa.

Coordinar consiste etimológicamente hablando, en utilizar - formas que permitan asegurar la unidad de acción. Es la reunión - de esfuerzos tendentes a un objetivo determinado.

La coordinación ha sido definida por diferentes teóricos en materia administrativa. Así tenemos que para Fayol, es la armoni- zación de los actos para cumplir un objetivo determinado. Woodow- Wilson, señala la importancia de la coordinación, como ordenación sistemática para lograr eficiencia en la Administración Pública. - Dwight Waldo dice que la coordinación es una actividad importante dentro del proceso administrativo, permitiendo que las funciones- que determina el Ejecutivo se realicen cabalmente.

Para José R. Castelazo, la coordinación busca lograr que -- las cosas se lleven a cabo en el momento oportuno y con eficien- - cia. Señala también que la coordinación es un proceso difícil den- tro de la práctica de la administración.

Para Lucien Sfez, la coordinación es una mezcla confusa de- poder jerárquico, por lo que es preciso "definir la coordinación-

mucho más por sus propósitos que consisten en asegurar la coherencia y divergencia de las acciones de la administración que por -- sus formas que son variadas y recurren a numerosos conceptos -- análogos".^{51/} Por tanto, la coordinación no sólo es una técnica -- que sea estudiada fuera del criterio administrativo, sino una estrategia vinculada estrechamente al aparato estatal dentro del -- que se llevan a cabo sus diferentes fases, logrando coherencia, -- armonía y realización simultánea.

"La coordinación debe, pues, consistir en una nueva distribución de la información entre los diversos componentes del mecanismo del Estado, a fin de igualar entre si los recursos, en información de los que cada uno debe disponer para participar en la elaboración común. La coordinación se analiza entonces en una estrategia y se esfuerza en volver a convertir una práctica administrativa oligopolística de un esquema oligopolítico, en un esquema atomístico de administración, característica de los modelos de -- administración tradicionales, fundado sobre la existencia de sectores administrativos iguales todos en recursos y poderes".^{52/}

La coordinación es una acción de conjunto, es la suma de un todo, es un acto que implica subordinación de intereses pues se -- comparten la acción y responsabilidad a diferentes niveles: por -- tanto no es un fin en si misma, sino un medio para lograr otros -- fines; así al hablar de la coordinación del sector público mediante la sectorización nos referimos a la interrelación que existe -- entre la Administración Pública Central y Paraestatal, en la vinculación de las funciones que garanticen el cumplimiento de los -- objetivos de las entidades paraestatales dentro de su sector de -- actividad correspondiente.

La agrupación de los órganos de gobierno con las entidades-paraestatales, dan lugar a la coordinación de actividades entre - las instituciones públicas. Posibilitando que las cabezas de sector determinen las políticas de carácter particular y sectorial.- Ya que..."la coordinación supone un orden y el orden sólo se puede dar en el programa, en el programa que deben ordenarse, en el tiempo y en el espacio, las acciones de los responsables y la --- aplicación de los recursos pertinentes, en función de metas y estrategias".^{53/}

C.3) La Coordinación de la Sectorización.

La coordinación de las entidades de la Administración Pública Federal desde la perspectiva sectorial, supone la interrelación de la planeación, programación, presupuestación y evaluación; acciones que las Secretarías de Programación y Presupuesto y - -- Hacienda y Crédito Público, por disposición del Ejecutivo Federal, deberán compatibilizar a nivel global.

La Sectorización define tres niveles de programación macro, mezo y microadministrativo. En el nivel macroadministrativo se - definen las políticas, normas y lineamientos así como el marco -- jurídico, cuyo responsable es el Presidente de la República.

El nivel mezoadministrativo lo componen la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto que absorbió de la antes Secretaría de la Presidencia la programación global, sectorial y regional, así como lo referente en materia -- presupuestaria y de inversiones. De la Secretaría de Industria y Comercio lo que corresponde a el ámbito de información y estadística. Asumió también el control normativo y global del Sector - -

Paraestatal en su conjunto.

El nivel de Orientación y Apoyo Global está formado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de ----- Hacienda y Crédito Público que se encargan de aplicar las polí- - ticas, lineamientos y normas generales que dicta el Presidente de la República, además de la vigilancia y control global. Las depen- - dencias rectoras auxilian técnicamente a los coordinadores de - - sector, fundamentalmente en la elaboración del programa-presupues- - to y el programa financiero, así como en el control del Sector -- Paraestatal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsa- - ble de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo en los niveles - - sectorial y regional. Concerta con la Secretaría de Hacienda y - - Crédito Público las acciones en materia de planeación programa-- - ción e información.

El Programa Financiero Nacional lo establece la Secretarfa- - de Hacienda y Crédito Público quien considerando los programas de los sectores, y conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto realiza la asignación de recursos, formulación de flu- - jo de fondos así como la calendarización de las actividades.

Las dependencias centralizadas coordinan las acciones de -- las entidades paraestatales que quedaron bajo su responsabilidad- - con el fin de armonizar las actividades que realizan estos entes. Los coordinadores de sector aplican y adecuan los lineamientos - emitidos por las dependencias de orientación y apoyo global en - materia de programación-presupuestación, evaluación, etc., con - el propósito de implantar mecanismos internos para la evaluación

y supervisión de las entidades a su cargo.

El Sector Paraestatal, que quedó integrado según su acción-económica-social en el ámbito de acción que encabezan las diferentes Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, debe adaptarse a las normas y lineamientos establecidos por las dependencias globalizadoras, así como acatar lo que determina el titular del sector en lo referente a programa presupuesto y programa financiero, así como informar de la marcha de sus acciones mediante la autoevaluación de su institución. La relación que guarda el sector central-paraestatal no modifica su autonomía jurídica ni implica subordinación, sino solamente se trata de armonizar objetivos y metas para corregir los desequilibrios y desviaciones de las operaciones en el manejo de estas entidades.

Las diferentes Leyes y Acuerdos que existen en materia sectorial delimitan y establecen los mecanismos de coordinación e interrelación de acción para el logro de los objetivos nacionales; tales son: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, etc.

En síntesis el Modelo de Sectorización de la Administración Pública Mexicana se efectúa teniendo como vértice a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo que se identifican como "Cabezas de Sector", a las cuales corresponde ordenar los esfuerzos de las dependencias que inciden en su área de responsabilidad; se trata de dar coherencia y articulación a las acciones de las Instituciones de Administración Pública, mediante estrategias globales que se orientan al cumplimiento de lo dispuesto por el Ejecutivo Federal.

y supervisión de las entidades a su cargo.

El Sector Paraestatal, que quedó integrado según su acción-económica-social en el ámbito de acción que encabezan las diferentes Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, debe adaptarse a las normas y lineamientos establecidos por las dependencias globalizadoras, así como acatar lo que determina el titular del sector en lo referente a programa presupuesto y programa financiero, así como informar de la marcha de sus acciones mediante la autoevaluación de su institución. La relación que guarda el sector central-paraestatal no modifica su autonomía jurídica ni implica subordinación, sino solamente se trata de armonizar objetivos y metas para corregir los desequilibrios y desviaciones de las operaciones en el manejo de estas entidades.

Las diferentes Leyes y Acuerdos que existen en materia sectorial delimitan y establecen los mecanismos de coordinación e interrelación de acción para el logro de los objetivos nacionales; tales son: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, etc.

En síntesis el Modelo de Sectorización de la Administración Pública Mexicana se efectúa teniendo como vértice a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo que se identifican como "Cabezas de Sector", a las cuales corresponde ordenar los esfuerzos de las dependencias que inciden en su área de responsabilidad; se trata de dar coherencia y articulación a las acciones de las Instituciones de Administración Pública, mediante estrategias globales que se orientan al cumplimiento de lo dispuesto por el Ejecutivo Federal.

C.4) Estructura Sectorial de la Administración Pública Federal.

La estructura sectorial en México ha sido diseñada de manera tal que haya armonía en la realización de acciones económico--sociales con el fin de satisfacer las actividades colectivas que--demanda la nación.

El modelo mexicano de sectorización consiste en designar --cabezas de sector considerando el ámbito específico de actividad--para propiciar la coordinación entre Dependencias y actividades;--con ello se pretende lograr que las acciones se realicen teniendo en cuenta las políticas y lineamientos generales que establece el Presidente de la República y las Secretarías de Orientación y ---Apoyo Global como responsables de la congruencia de la Administra--ción Pública Federal. El modelo sectorial presenta dos enfoques, uno llamado Administrativo y otro de Actividad Económico-Social,-en el primero, una dependencia central agrupa bajo su coordina---ción a las entidades paraestatales según el ámbito de acción; en--este sentido, la existencia de 17 Secretarías de Estado y 1 Depar--tamento Administrativo da lugar a 18 sectores.

Hacia 1978 el modelo de la actividad económica-social abar--caba más de un sector administrativo, dando un total de 12 que --son:

- 1.- ADMINISTRACION Y DEFENSA
- 2.- POLITICA ECONOMICA
- 3.- AGROPECUARIO Y FORESTAL
- 4.- PESCA
- 5.- FOMENTO INDUSTRIAL

- 6.- COMERCIO
- 7.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- 8.- ASENTAMIENTOS HUMANOS
- 9.- TRABAJO
- 10.- EDUCACION
- 11.- SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
- 12.- TURISMO.

IV.- LA SECTORIZACION COMO INSTRUMENTO DE COORDINACION Y CONTROL POLITICO DEL SECTOR PARAESTATAL.

La Sectorización es un medio de convergencia de las polifuncionales de gobierno mediante la ordenación sistemática de los órganos de la Administración Federal, para posibilitar la coordinación adecuada en los procesos de planeación, programación, evaluación y control. El manejo de estas tareas estaba encomendado anteriormente al llamado triángulo de la eficiencia, pero los criterios de su manejo no habían sido unificados de manera adecuada, lo cual estaba provocando desequilibrios, desperdicios y contradicciones en las acciones que realiza el aparato público. Cabe aclarar que la implantación del modelo sectorial en nuestro país es novedoso, el cual ha permitido la distribución de las entidades por actividades afines a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo.

Las entidades paraestatales constituyen un universo heterogéneo tanto por sus objetivos como funciones por lo que sus controles deben ser diferenciados para lograr los fines deseados.

La programación de las acciones de la Administración Pública Federal ha introducido algunos cambios favorables; así lo demuestra el Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en la primera se establece la programación de las operaciones de la Administración Pública y en la segunda se señala que el presupuesto se vinculará a las grandes prioridades nacionales considerando programas, objetivos y metas. Las nuevas técnicas presupuestales son una herramienta gubernativa que asigna recursos para destacar resultados obtenidos.

dos así como sus costos; con ello no sólo se va a comprobar el -- uso que se haga del dinero, sino que también va a existir un control cualitativo de objetivos y metas.

Los cambios introducidos en el modelo sectorial, no sólo -- preveen el manejo del presupuesto, sino que existen otros sistemas de control en el área de adquisiciones, crédito, contratos, - obras, etc. Estos controles son específicos según el ámbito de - acción y la complejidad del Sector Administrativo.

La sectorización es un mecanismo más adecuado para la coordinación de las entidades paraestatales, en tanto que es el coordinador quien determina contemplando los lineamientos generales, - la intensidad de coordinación y control de las entidades que ---- tiene a su cargo.

"El modelo sectorial o descentralizado de regulación de las entidades paraestatales favorecen 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 obtenga. Además de los controles parciales y específicos ya existentes, se abre la posibilidad de que éstos -- 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 institu-- cional 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 rebasa los controles establecidos, que siendo generales e indiscriminados no siempre resultaban eficaces para la mayo

rfa de las entidades paraestatales sujetas a ellos. De ahí que - el esfuerzo por agrupar a las entidades paraestatales por secto-- res administrativos, venga a facilitar la introducción de contro-- les discriminados o selectivos".^{54/}

Es importante señalar, que la implantación del modelo secto-- rial viene a ser una nueva reestructuración de la administración-- pública federal, por tanto, no es solamente un nuevo orden o es-- quema técnico en el que se ubique a los organismos y empresas - - públicas bajo la tutela de una dependencia central para compati-- bilitar acciones, proyectos, programas, presupuesto, etc., sino que se trata de una reestructuración del ejercicio del poder a través de la homogeneización de acciones que realiza el sector paraesta-- tal.

En este sentido se debe destacar la hegemonía Presidencial-- en tanto que el ejecutivo reproduce los elementos justificatorios de las medidas tomadas, como son el caso de las reformas para la-- configuración de una nueva estructura que asegure mantener y am-- pliar el control del ejercicio pleno de la soberanía nacional en-- materia económica y social en el campo de la salud, los transpor-- tes, etc., así como también sobre las condiciones de producción,-- tal es el caso del manejo de los recursos naturales.

Esto puede constatarse al revisar algunos artículos de la-- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en los cuales-- se visualiza el dominio que ejerce el Ejecutivo en las entidades, como ejemplo puede citarse el manejo de nombramiento de titulares o miembros de los Consejos de las entidades del Sector Paraesta-- tal según el Artículo 52 de la mencionada Ley que dice: "Cuando-- los nombramientos de Presidente o miembros de los Consejos, Jun-- tas Directivas o Equivalentes en las entidades de la Administra--

ción Pública Paraestatal, corresponden al Gobierno Federal y sus Dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los Funcionarios que proceda".^{55/}

De lo anterior, se desprende que esta disposición está en contra de la tesis de Sectorización en el sentido de que esta tarea debería realizarla el coordinador de sector, aunque hacia 1982 pasó a ser una tarea del sector correspondiente.

Otra situación que evidencia la centralización del sector paraestatal está dispuesta en el Artículo 53 de la misma ley que nos señala. "El Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, --- determinará qué funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la Administración Paraestatal. - A falta de dicha determinación el titular de la Secretaría de - - Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la coordinación del sector respectivo, hará esta designación", en esta disposición es absoluta la intromisión en el manejo del ente paraestatal que sin duda alguna es el subconjunto más numeroso y relevante del sector público.

En el control global participan también la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, esta última realiza las funciones que llevaba a cabo la desaparecida Secretaría de Patrimonio Nacional en lo que corresponde al control global del sector paraestatal y también lleva a cabo las acciones de la también hoy extinta Secretaría de la Presidencia, pero con mayores atribuciones. La Secretaría de Programación y Presupuesto realiza un control regulatorio y de planeación-presupuestal. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

le corresponde el control sobre el Crédito Público.

Lo anterior nos demuestra que el criterio múltiple de control llamado "Triángulo" no ha sido modificado sustancialmente.

Sin embargo, la nueva estructura supera las anteriores, en virtud de que existe más congruencia en la planeación y programación entre los niveles macro y microeconómicos. El manejo sectorial reduce el control en tanto que hay más comunicación entre entidades que por sus características son más homogéneas.

A pesar de lo anterior, actualmente existen 18 sectores cuya distribución de entidades paraestatales es dispareja. Ejemplo de ello es el caso del Sector Gobernación teniendo como funciones regular y administrar los medios masivos, por lo que en su sector se encuentran considerados la "Compañía Operadora de Teatros", -- "Películas Mexicanas", S.A. de C.V. etc., pero por las implicaciones de índole educativo, sus actividades deberían ser supervisadas por la Secretaría de Educación Pública, ya que la Secretaría de Gobernación ejerce más un control de tipo político que de índole cultural. Este es uno de los problemas que confronta el modelo sectorial del país, ya que no se ha unificado el criterio administrativo con el económico, pues existen 12 y 18 sectores -- respectivamente: por ejemplo algunas instituciones financieras -- controlan desde el punto de vista económico a instituciones que -- quedan ubicadas en otros sectores; estableciéndose así un doble -- control: "el financiero de las instituciones de origen y el sectorial de las cabezas de sector" ^{56/}, aún cuando existe la política de los cruces intersectoriales, sin embargo no ha sido hasta ---- ahora, claramente definida y delimitada.

Por otra parte, debe destacarse que algunas entidades supe-

ran la capacidad política, administrativa e incluso financiera de la cabeza de sector, esta situación puede ejemplificarse en el -- caso de la industria petrolera, que está agrupada en el "Sector-- Fomento Industrial", sin embargo, hasta la fecha su dirección --- guarda una relación estrecha con el Presidente, lo que deriva en una situación informal con éste al exponer la situación de su fun-- cionamiento sin participar en el criterio sectorial. Para la Cabe-- za de Sector la antes Secretaría de Patrimonio y Fomento Indus--- trial y actualmente (1984) la de Energía Minas e Industria Para--- estatal se ve excluida de la entidad cuya capacidad económica --- política y administrativa es superior a ésta.

Para atenuar lo anterior, se han manejado criterios y pun-- tos de vista que justifican la situación de la industria petrole-- ra, tales como: que es una industria estratégica y de seguridad-- nacional que trasciende el ámbito sectorial y que las acciones de la industria no están en posibilidad de circunscribirse al ámbito sectorial y guardar un equilibrio con el resto del sector.

Otro ejemplo notable, se da en el Sector Pesca el cual de-- bió agrupar al Banco Nacional Pesquero y Portuario por requerir - de un Instrumento Promotor del desarrollo pesquero que obedezca-- a las prioridades de la actividad, como es la producción de ali-- mentos básicos, empleo y desarrollo regional. Sin embargo el --- hecho de ser una entidad financiera la obliga a seguir las polí-- ticas nacionales que emite, las cuales tienen una orientación di-- ferente de las del Sector Pesca, con lo que los créditos para la-- pesca artesanal y la producción masiva de alimentos de consumo -- popular se ven frenados al tener que canalizar recursos a activi-- dades más rentables desde el punto de vista financiero, en detri-- mento de la estrategia pesquera. En el Sector Pesca para atenuar lo anterior, se creó en Mayo de 1984, el Fondo para el Desarrollo

Pesquero, el cual quedó encabezado por la Secretaría de Pesca,

Por último, la llamada "armonización de acciones y esfuerzos" por parte del Presidente en turno, así como el propio planteamiento que establece la Sectorización, permite visualizar la expansión del Ejecutivo Federal en el ajuste realizado para el control del Sector Paraestatal, que no realiza en forma directa, pero lo hace a través de las dos Secretarías Globalizadoras a las que ha otorgado el poder institucional suficiente para hacer cumplir las políticas y lineamientos de carácter normativo a que deberá someterse el sector paraestatal, además de contar con cada una de las cabezas de sector que refuerzan dicho control.

Vemos entonces, que las reformas sectoriales enfatizan la línea tecnocrática que tomó el Estado para reacomodar las fuerzas institucionales; fundamentalmente para ampliar la autoridad presidencial que iba perdiendo poder en el manejo del desorbitado y complejo Sector Paraestatal. A este respecto, Henry Jacoby dice que la razón técnica invade la razón política, pero nunca se aparta de ella. Se sectoriza la vida social y se la hace entrar en los compartimientos de la resolución burocrática.

Así, la sectorización es un proceso de centralización; y es aquí donde se ubica el control político del Sector Paraestatal.

CONCLUSIONES,

La Administración Pública Mexicana se ha extendido significativamente sobre todo en el ámbito paraestatal, lo cual podemos constatar al ver que su número se ha incrementado en forma tal -- que en la actualidad rebasa el número de 900 entidades.

Por tal razón, prácticamente después de su creación, se iniciaron los primeros intentos para supervisar su acción; para ello se han establecido diversos instrumentos de coordinación y control que le permitan al Ejecutivo Federal contar con instituciones eficientes y menos costosas así como vigilar que las políticas gubernamentales se instrumenten cabalmente.

Es por ello que en 1947, se expide la Ley para el Control -- por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en esta Ley se facultó al -- Ejecutivo para intervenir en la organización y manejo de recursos; pero dicha Ley, fue, más que un instrumento de coordinación; un -- instrumento de control político.

En 1952, nació la Comisión de Inversiones, que fue un mecanismo que teóricamente debía llevar al cabo una planeación general de la Administración Pública. Sin embargo solamente se limitó a proponer medidas de carácter administrativo dado que no contó -- con el apoyo político adecuado, por tanto, en 1954 pasó a depender del Presidente de la República, dotándola de mayores atribuciones y autoridad suficiente; así las cosas y por las amplias -- funciones que realizaba, el control del Sector Paraestatal, lo -- aseguraba la instancia presidencial.

La Ley de 1947, sigue siendo la base de control del Sector-Paraestatal aunque con sucesivos cambios, así tenemos que en 1966 se determinó que tres Secretarías se encargarían de vigilar las acciones que realizaban estas entidades administrativas; estableciéndose por tanto, las primeras bases para la programación y - - coordinación de las acciones del Sector Paraestatal, es por eso - que, a este control de tipo triangular se le denominó "El Trián--gulo de la Eficiencia".

En 1970, la Ley para el Control es reformada, caracterizándose por tener controles excesivos y poco efectivos; solamente se evidenció el afán del Ejecutivo por ejercer una autoridad omni---moda y centralizadora, dicha Ley es reformada hacia 1975 mediante un Acuerdo Presidencial que aunque superó parcialmente los ante--riores mecanismos, no se modificaron los rasgos de centralización que caracterizan a estos sistemas de control.

Con el cambio de gobierno de 1976, se publica por primera vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conte---niendo cambios novedosos tanto administrativos como de control, - ya que se concibe a la administración pública por sectores de ---actividad, y en la cual participan todas las instancias del poder, ya que antes de la Reforma Administrativa, el control tutelar se--encontraba disperso en diversas dependencias y funcionarios.

La mencionada Ley señala atinadamente; la integración del - sector público y hace énfasis en este aspecto en el Artículo 9 -- que dice: la Administración Pública Central y Paraestatal, condu--cirán sus actividades en forma programada y con base en las polí--ticas, prioridades y restricciones que para el logro de objetivos y metas de los planes de gobierno que establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competen

tes; lo que es congruente con la tesis general de Sectorización.-

Pero si bien es cierto que la sectorización agrupa y ordena al Sector Paraestatal, también es cierto que ha sido difícil ubicar a ciertos organismos en sectores como Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes entre otros como sucedía -- hasta 1982. Por ejemplo, cabría cuestionarse que tan funcional es que la Empresa Garci-Crespo, S.A., esté bajo la misma tutela administrativa que el Banco Nacional de México, S.A.; así también la existencia de Cabezas de Sector que controlan un número de organismos muy superior al de otras Cabezas de Sector como son los -- casos de Agricultura y Recursos Hidráulicos frente a Marina, o Hacienda y Crédito Público frente a Programación y Presupuesto.

Sin embargo, en otros casos los organismos y empresas quedaron perfectamente ubicados en su sector correspondiente, un ejemplo de ello lo constituyen Turismo y Educación Pública entre -- otros. También es importante señalar que existen limitaciones en el modelo sectorial, como es la incapacidad política y administrativa de algunas cabezas de sector con respecto a las entidades -- que deben coordinar; inadecuación al ubicar ciertos organismos en su sector correspondiente; debido; entre otras razones, a su indefinición jurídica; como en los casos del Instituto Nacional de -- Bellas Artes y Literatura, Instituto de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, que para ciertos -- efectos, se presentan como Organismos Descentralizados, y en ---- otros como Organos Desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública.

Los cambios introducidos son de gran magnitud en tanto que se establecieron controles que propician una mayor vigilancia y -- evaluación de los resultados por alcanzar dentro de un sistema --

global y sectorial de control de objetivos y metas en un marco de congruencia de la Administración Pública Federal,

Lo más destacado dentro de este marco de congruencia es la consolidación de los instrumentos de programación y presupuesto, así como los referentes al control externo en el ámbito de inversiones y la vinculación de esfuerzos de cada una de las dependencias y entidades, de acuerdo con los objetivos que se ha fijado el Ejecutivo Federal.

En este orden de ideas, resulta evidente que el enfoque sectorial aplicado en la Administración Pública, es una instancia positiva en la medida que busca dar coherencia y ordenación a las acciones que realizan cada una de las entidades del Sector Parastatal, orientando así los criterios de planeación económica y social.

Por otra parte, el modelo sectorial no solo viene a ser una forma de reestructuración de la Administración Pública Federal, en cuanto a que compatibiliza las acciones bajo la tutela de una dependencia central; sino que también es una medida para ordenar el ejercicio del poder en la que se destaca la hegemonía presidencial; ya que los controles establecidos por la Administración Central son excesivos, lo que trae como consecuencia, pérdida de iniciativa y criterio de los responsables de las empresas y organismos públicos.

Para finalizar, se puede afirmar que la coordinación sectorial debe ser contemplada considerando las características propias de cada institución, pero teniendo en cuenta siempre los aspectos jurídicos que la legitiman, como es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupues

to, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como las disposiciones que establece el Ejecutivo Federal y las Secretarías de Orientación y Apoyo Global quienes marcan los grandes lineamientos y prioridades nacionales "para racionalizar el aparato administrativo del sector público, a fin de agilizar su capacidad de respuesta a una dimensión multifacética de la problemática nacional, ya que, vivimos la crisis de transformación, crisis que es oportunidad de cambio y progreso". 56/

- 1.- Pascal, Moncayo Eduardo. "La Programación y las Empresas -- Públicas". En Empresas Públicas. Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1976, p.66.
- 2.- Leal, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicatos -- Ed. El Caballito. México, 1976. p. 83.
- 3.- Gordon Schaeffer Wendell Karl. "La Administración Pública - - Mexicana en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (autores extranjeros). Ed. Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976 pp. 239 - 241.
- 4.- Chanes, Nieto José. "Organismos Descentralizados y Empresas - de Participación Estatal". En Bustoni, et. al La Administra-- ción Pública Federal. Ed. Facultad de Ciencias Políticas y -- Sociales, UNAM, México, 1976. p. 23.
- 5.- Fernández, Santillán José F. La Administración del Régimen de la Revolución (1934 - 1978). Tesis Profesional para obtener - el grado de Maestro en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1980, pp. 9 - 10
- 6.- Leal, Juan Felipe op. cit., p. 94.
- 7.- Fernández, Santillán José F. op. cit., pp. 43 - 44.
- 8.- Leal, Juan Felipe. op. cit., p.
- 9.- Fernández, Santillán José F. op. cit., p. 71.

- 10.- Lartundo, Herrera David. Las Empresas Públicas y su Relación con el Proceso de Industrialización (1946 -1978). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis de Licenciatura, México 1980, p. 46.
- 11.- Fernández, Santillán José F. op. cit., p. 111.
- 12.- Ibid. p. 127.
- 13.- Leal, Juan Felipe op. cit., p. 102.
- 14.- Lartundo, Herrera David, op. cit., p. 85.
- 15.- Leal, Juan Felipe, op. cit., p. 107.
- 16.- Tello, Carlos. La Política Económica en México (1976 - 1980). Ed. Siglo XXI, México, 1979 p. 186.
- 17.- Secretaría de la Presidencia, México a través de los Informes Presidenciales. El Sector Paraestatal. México, S.P.N. y S.P.
- 18.- Fernández, Santillán José F., op., cit., p. 167.
- 19.- Lartundo, Herrera David. op. cit., p. 114.
- 20.- Cordero, Tello Rolando y Carlos. México: La Disputa por la Nación. Ed. Siglo XXI. México, 1981 p. 129.
- 21.- Fernández, Santillán José F. op. cit., p. 212.
- 22.- Carrillo, Landeros Ramiro. Metodología y Administración. Ed. Limusa. México, 1982, p 49.

- 23.- Chuayffet, Chemor Emilio. Formas Legales de Control Administrativo de las Empresas Públicas en México. Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública. Anuario - - Jurídico VIII, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, - UNAM, México, 1981, pag. 119.
- 24.- Artículo II. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 30/XII/1947, publicado en el Diario - - Oficial el 31/XII/1947. (Derogada).
- 25.- Secretaría de la Presidencia, Aportaciones al Conocimiento--de la Administración Federal. (Autores Mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976, pag. 328.
- 26.- Barquín, Alvarez Manuel. El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal. - -- Seminario Internacional sobre Regularización de la Empresa - Pública. Anuario Jurídico VIII, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1981 p. 37.
- 27.- Artículo I. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 27/XII/1965, y publicada en el Diario Oficial el 4/1/1970. (Derogada).
- 28.- Chuayffet, Chemor Emilio, op. cit., pag. 123.
- 29.- Artículo I Fracc. I. Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 27/XII/1965, y publicada en el Diario Oficial el 4/1/1970. (Derogada).

- 30.- Barquín Alvarez Manuel, op. cit., pag. 42.
- 31.- Leemans, A.F. Como Reformar la Administración Pública, Ed. - Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 201.
- 32.- Ibidem, p. 237.
- 33.- Boletín de Estudios Administrativos No. 10. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978, p. 17
- 34.- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras, y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de la Reforma Administrativa. Diario Oficial del -- 24 de abril de 1979.
- 35.- Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del poder Ejecutivo Federal". Colección Lineamientos núm. 3, -- México, 1979, p. 9.
- 36.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario -- Oficial del 29 de diciembre de 1976 Art. 6, pag. 5.
- 37.- Ibidem, p. 26.
- 38.- Chanes, Nieto José. "Aspectos Fundamentales de la Evolución de la Administración Pública 1952-1975", en Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. -- México, No. 4, p. 94.

- 39.- Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, (inédita). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis Doctoral, México, 1978, pp. 272 - 273.
- 40.- Carrillo, Landeros Ramiro. "Antecedentes de la Sectorización en México, en, Sectorización de la Administración Pública, - Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., colección textos y conferencias, No. 1,- México, 1977, p. 3.
- 41.- García, Cárdenas Luis. "Interrelación de la Programación - - Paraestatal con la Programación Global", en, Las Empresas - - Públicas en México, Revista Latinoamericana de Administración Pública No.8 - 9, México 1980, p. 198.
- 42.- Ibidem, p. 198.
- 43.- Ibidem, p. 198.
- 44.- Carrillo, Landeros Ramiro. "Antecedentes de la ...", p. 2.
- 45.- Ibidem, p. 2.
- 46.- Ibidem, p. 2.
- 47.- 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. México, 1979. p. 27.
- 48.- Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Base Legal y Lineamientos para la Reforma ..", p. 27.

- 49.- Ibidem, p. 29.
- 50.- Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Base Legal para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal", - - Colección Lineamientos, No. 1, México, 1977, p. 36.
- 51.- Timsit, Gerard. "El Concepto de Coordinación Administrativa", en, Coordinación Administrativa, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios, No. 6, México, 1977, p.9.
- 52.- Ibidem, p. 12.
- 53.- López Portillo José. Su pensamiento. Instituto de Estudios -- Políticos Económicos y Sociales. Partido Revolucionario Ins--titucional, Tomo III, p. 131.
- 54.- Deras, Quiñones Adolfo. "Sectorización y Desconcentración", - en, Sectorización de la Administración Pública. Colegio de -- Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, - A.C., Colección Textos y Confer--ncias, No. 1, México, 1977, - p. 11.
- 55.- Juárez, Godolfino. El Control del Ejecutivo y la Administra--ción Pública Federal sobre el Sector Paraestatal., Seminario-Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, -- Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, p.135.
- 56.- Vargas, Esquer Ruben. "Tendencias y Perspectivas de la Sectorización en la Administración Pública Federal", en, Sectoriza--ción de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en- Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Colección-Textos y Conferencias, No. 1, México, 1977, p. 21.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de la Reforma Administrativa. Diario Oficial del 24 de abril de 1979.
- 2.- Base legal de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal e Instituciones Nacionales de Crédito.- Secretarías de la Presidencia. Dirección General de Estudios-Administrativos, México, 1973.
- 3.- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1973.
- 4.- Boletín de Estudios Administrativos No. 10. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos,- México, 1978.
- 5.- Boletín de Estudios Administrativos No. 15. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos,- México, 1979.
- 6.- Boletín de Estudios Administrativos No. 16. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos.- México, 1980.
- 7.- Briam, C. Smith. Reformas a la Administración Descentralizada, en, Revista de Administración Pública, Julio-Septiembre, - -- México, 1978. No. 35.
- 8.- Carrillo, Castro Alejandro. El Derecho y la Programación, Instrumento para la Conducción Democrática del Cambio Social.

- 9.- Carrillo, Landeros Ramiro. "Antecedentes de la Sectorización en México", en, Sectorización de la Administración Pública., Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., colección textos y conferencias, No. 1, México, 1977.
- 10.- Carrillo, Landeros Ramiro. Metodología y Administración. Ed.- Limusa. México, 1982.
- 11.- Cordera, Tello Rolando y Carlos. México: La Disputa por la Nación. Siglo XXI, México, 1981.
- 12.- Chanes Nieto José. "Aspectos Fundamentales de la Evolución de la Administración Pública Mexicana 1952-1974", en, Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 4.
- 13.- Chanes, Nieto José. "Estructuras Administrativas y Poder Político: El Papel del Ejecutivo en México", en, Franken, Tjerk. et. al. Política y Administración Pública. Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1973.
- 14.- Chanes, Nieto José. "Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", en, La Administración Pública Federal II., México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1976.
- 15.- Deras, Quiñones Adolfo. "Sectorización y Desconcentración", en, Sectorización de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., colección textos y conferencias, No. 1, México, 1977.

- 16.- Fernández, Santillán José F. La Administración Pública del Régimen de la Revolución 1934-1978. Tesis Profesional para- obtener el grado de Maestro en Ciencia Política. Facultad - de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1980.
- 17.- Flores, de la Peña Horacio. Teoría y Práctica del Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- 18.- Flores, de la Peña Horacio. La Función de Control en la Admi- nistración Pública Mexicana, en, Revista Internacional de --- Ciencias Administrativas, Vol. XL, No. 1, México, 1974.
- 19.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, - A.S., México, 1974.
- 20.- García, Cárdenas Luis. "Interrelación de la Programación -- Paraestatal con la Programación Global", en, Las Empresas -- Públicas en México, Revista Latinoamericana de Administra--- ción Pública No. 8-9, México, 1980.
- 21.- García-Pelayo, Manuel. Burocracia y Tecnocracia. Ed. Alianza Universidad, España, 1974.
- 22.- Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capita- lista, (inédita). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis Doctoral, México, 1978.
- 23.- Guerrero, Omar. El Estado y su Administración, Centro de In- vestigaciones en Administración Pública, Serie: Ensayos, - - Cuaderno I, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1980.
- 24.- Gordon, Schaeffer Wendell Karl. "La Administración Pública-- Mexicana", en, Aportaciones al Conocimiento de la Administra- Federal, (Autores Extranjeros), Ed. Dirección General de Es- tudios Administrativos, Colección Seminarios, México, 1976.

- 25.- Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Ed. Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública, México, 1967.
- 26.- Izquierdo, Jorge Jesús. "Los Organos de Gobierno del Sector Paraestatal como Instrumentos de Organización y Control", en, Alegría, Rosa Luz, et. al. Empresas Públicas. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios, No. 7, México, 1978.
- 27.- Jacoby, Henry. La Burocratización del Mundo. Ed. Siglo XXI, México, 1973.
- 28.- Lartundo, Herrera, David G., Las Empresas Públicas y su Relación con el Proceso de Industrialización en México (1946-1979), Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1980.
- 29.- Leal, Juan Felipe, México: Estado, Burofracia y Sindicatos. Ed. El Caballito, México, 1976.
- 30.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. -- Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.
- 31.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23/XII/1948, publicada en el Diario Oficial el 24/XII/1948.
- 32.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los -- Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 30/XII/1947, publicada en el Diario Oficial el - - - 4/I/1948. (Derogada).
- 33.- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los --

- Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal, del 30/XII/1965, y publicada en el Diario Oficial el 4/I/1966. (Derogada).
- 34.- Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal, del 29/XII/1970, (Derogada).
- 35.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del --- 22/XII/1976, y publicada en el Diario Oficial el 1/I/1977.
- 36.- Leemans, A. F. Como Reformar la Administración Pública, -- Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- 37.- López, Portillo José. Su Pensamiento. Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales. Partido Revolucionario -- Institucional. Tomo III.
- 38.- Martínez, Cabañas Gustavo. "El Control y la Coordinación - del Sector Público Descentralizado", en, Aportaciones al - Conocimiento de la Administración Pública Federal. (Auto-- res Mexicanos). Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- 39.- Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas Ed. Siglo XXI, México, 1979.
- 40.- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos "Base Legal y Lineamientos para la -- Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional - del Poder Ejecutivo Federal", Colección Lineamientos, N° 3, México, 1979.
- 41.- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. "Base Legal para el Funcionamiento -

Institucional y Sectorial de la Administración Pública ---
Federal", Colección Lineamientos, N° 1, México, 1977.

- 42.- Timsit, Gerard. "El Concepto de Coordinación Administrativa", en, Coordinación Administrativa, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, - Colección Seminarios, N° 6, México, 1977.
- 43.- Tjerk, Franken. "Tecnocracia y Burocracia en América Latina: Un Problema de Racionalidad Histórica", en, Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y - Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie - Estudios, N° 30, México, 1981.
- 44.- Varios Autores. Seminario Internacional sobre Regulación - de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional ---- Autónoma de México, México, 1982.
- 45.- Villagordoa, Lozano Jose Manuel. El Fideicomiso en México. Cuadernos INAP, serie Praxis, N° 3.