

4
2ej.



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

A C A T L A N

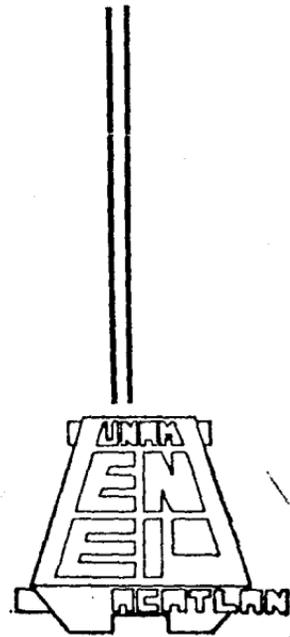
LA SECTORIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el Título de
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública

p r e s e n t a

BLANCA BERMUDEZ CHAGOYA



Acatlán, Edo. de México

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

CONTENIDO

	INTRODUCCION.....	I-VIII
1.	ORGANIZACION.....	1
	1.1 Definiciones y conceptos.....	2
	1.2 Principios de organizacion.....	6
	1.3 Técnicas organizativas.....	10
	1.4 Estructura organizacional.....	11
	1.5 Formas y modelos de organización.....	17
2.	CARACTERIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA HASTA 1976.....	42
	2.1 Antecedentes de la Administración Pública Centralizada.....	43
	2.2 Origen y evolución de la Administración Pública Paraestatal.....	63
	2.3 Necesidad de reformar la Administración Pública.....	77

3.	REFORMA ADMINISTRATIVA.....	88
3.1	Objetivos y Propósitos básicos de la Reforma Administrativa.....	89
3.2	Etapas o fases de implantación de la Reforma Administrativa.....	92
3.3	Mecanismos de participación para la ejecución de la Reforma Administrativa.....	94
3.4	Programas específicos de la Reforma Administrativa de acuerdo a sus objetivos.....	99
3.5	Reestructuración de la Administración Pública Federal.....	110
4.	MODELO MEXICANO DE SECTORIZACIÓN.....	119
4.1	Contexto jurídico de la sectorización.....	120
4.2	Marco conceptual de la sectorización.....	137
4.3	Modelo operativo de la sectorización.....	144
5.	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.....	165
	Bibliografía.....	170

"EL EJECUTIVO A MI CARGO TIENE LA CONVICCIÓN DE QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEBE ADECUARSE PARA HACER FRENTE A LOS RETOS QUE PLANTEA LA EVOLUCIÓN DINÁMICA DE UN ESTADO MODERNO."

"EL PROCESO DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PRETENDE QUE ESTA ACTUE CON EFICACIA Y AGILIDAD; APROVECHAR LO MUCHO QUE SE HA LOGRADO, RECTIFICAR LO QUE NO HA FUNCIONADO, Y HACER LAS INNOVACIONES INDISPENSABLES."

LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

INTRODUCCION.

Ya Thomas Hobbes en "El Leviatán" y Nicolás Maquiavelo en "El Príncipe", aludian al peligro de que el poder político se desbordara de sus cauces y planteaban el problema trascendental de cómo organizar, cómo ordenar dichos cauces para evitar que el poder, lejos de ejercitarse, se consumiera por sí mismo.

El debate sobre la forma e intensidad de este ejercicio del poder político, ha sido permanente. Me permito hacer referencia a aquel pasaje del Exodo en el cual se narra el consejo que Jetro dio a su yerno Moisés:

"Se había éste sentado a juzgar al pueblo, que tuvo ante él de la mañana a la noche y Jetro le preguntó que por qué hacías eso de cansar al pueblo juzgándolo él sólo y le dijo: lo que haces no está bien, te consume neciamente y consumes al pueblo. Este trabajo es superior a tus fuerzas y puedes llevarlo mejor; voy a darte un consejo: enséñales a los de tu pueblo

lo que han de hacer; escoge hombres integros y que decidan ellos mismos en los asuntos pequeños y que te lleven a ti sólo los de mayor importancia; aligera tu carga y que te ayuden ellos a soportarle...; y siguió Moisés el consejo de su suegro e hizo lo que le había dicho; eligió entre el pueblo hombres capaces que juzgaban al pueblo en todo tiempo y llevaban a Moisés los asuntos graves, resolviendo ellos todos los pequeños."

Si trasladamos el anterior pasaje a nuestra forma de organización gubernamental, observaremos la vigencia y aplicación que sigue teniendo.

Nuevas necesidades y nuevos valores repercuten ininterrumpidamente en las formas de organización social que exige el tiempo en que nos manifestamos.

Uno de los campos más propicios para demostrar la necesidad de transformación social en todos los órdenes, es la organización del aparato estatal y de sus funciones.

Nuestro país atraviesa por una etapa de acentuadas y diversas crisis que se observan en todos los órdenes de la vida nacional, mismas que se tratan de combatir a través de diferentes formas, entre las que destaca la "renovación de la Administración Pública."

Esta renovación, se orienta a luchar contra viejas inercias y prácticas estereotipadas; a desterrar fórmulas inoperantes, a luchar contra el feudalismo administrativo; a complementar lo que debe ser complementario y no antagónico; buscando líneas de congruencia a través del proceso de "sectorización".

Los nuevos retos y las nuevas funciones que el Estado moderno toma hoy bajo su responsabilidad, originan un aumento apreciable de órganos y servidores públicos, ya que es a éstos a quienes les corresponde materialmente el desempeño de tales funciones.

El riesgo de que los servidores públicos puedan olvidar

su función de servicio hacia la comunidad y la utilicen en beneficio de grupos o de sus propios intereses personales, obliga a adoptar las medidas adecuadas para ordenar la actuación del aparato estatal.

"La sectorización administrativa", es parte del proceso permanente y participativo de reformas en la Administración Pública. En esas medidas se muestra la preocupación por transformar, con el fin primordial, de optimizar la Administración Pública, utilizando mecanismos orientados a un proceso continuo de superación cuantitativa y cualitativa de nuestras instituciones y a un mejoramiento constante de la democracia, como sistema económico, político y cultural de la vida nacional.

Es por ello el interés personal de presentar este trabajo, como modesta aportación en la cual se trata de expresar cómo el modelo de sectorización administrativa, aplicado en México, brinda diversas posibilidades de racionalidad organizativa y de flexibilidad en el manejo de los instrumentos con que el Estado cuenta, para promover la eficacia en el cumplimiento de

planes y programas de desarrollo, dentro de un esquema de corresponsabilidad que abarca a una gran mayoría de las instituciones de la federación.

Para facilitar el análisis, el presente estudio se ha dividido en cinco capítulos:

En el primero, se presenta un resumen de los principales aspectos de la teoría de la organización, por tratarse este trabajo de una forma de organización de la Administración Pública.

En el segundo capítulo, se presenta la evolución de la Administración Pública, desde la Independencia de México, hasta la época actual; así como los principales cambios introducidos en la misma a lo largo de este periodo, los cuales condujeron a la necesidad de reformar la Administración Pública Federal.

En el tercer capítulo, se exponen los principales aspectos del programa de Reforma Administrativa y en particular los

relacionados con las reformas tendientes a la mejor organización y coordinación sectorial de la Administración Pública Parraestatal.

En el capítulo cuarto, se presenta el modelo mexicano de sectorización; la primera parte se refiere, al marco jurídico del mismo, es decir, aquellas disposiciones en las que se fundamenta jurídicamente el proceso sectorial. En la segunda parte, se definen los conceptos fundamentales de la sectorización, o sea, aquellos que de alguna manera intervienen en el proceso sectorial: sector administrativo, dependencias globalizadoras, dependencias coordinadoras de sector y entidades para estatales. En la última parte se trata lo referente a la operación de la organización sectorial.

En el quinto capítulo, se presentan algunos de los principales logros de la Sectorización Administrativa, asimismo, se plantean algunas sugerencias y alternativas de solución a los obstáculos con los que se ha encontrado el proceso sectorial.

Este trabajo, se orienta fundamentalmente al logro de los siguientes objetivos:

- Realizar un estudio sobre la Sectorización de la Administración Pública en México, que permita conocer cuál ha sido la evolución de la Administración Pública Federal, cuáles los cambios más significativos que sufrió con la implantación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con sus modificaciones en 1982 y posteriormente en 1986, con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

- Conocer, asimismo, la organización de la Administración Pública a raíz de esos cambios y el modelo sectorial vigente en nuestro país.

- Por último, presentar los principales beneficios obtenidos a través del modelo sectorial y ofrecer algunas sugerencias, que puedan contribuir a optimizar el proceso de sectorización administrativa.

Considero que en México, representa un reto para nosotros los administradores públicos aportar nuestro mejor esfuerzo para contribuir a optimizar este modelo de organización, que solamente es una entre muchas posibilidades, para racionalizar y dar congruencia al aparato administrativo del sector público, con el objeto de fortalecer y agilizar su capacidad de respuesta a la ciudadanía, respuesta a nuestra crisis nacional: crisis que es oportunidad y coyuntura de cambio para aplicar soluciones realistas.

1.

ORGANIZACION

1.1 Definiciones y conceptos.

1.2 Principios de organización.

1.3 Técnicas organizativas.

1.4 Estructura organizacional.

1.4.1 Asignación de tareas y actividades.

1.4.2 Organogramas.

1.5 Formas y modelos de organización.

1.5.1 Formas o tipos de organización "puros".

1.5.2 Formas "mixtas" de organización.

1.5.3 Otros criterios para clasificar las organizaciones.

1.5.4 Modelo Tridimensional: Instituciones, Sectores y
Sistemas.

1.5.4.1 Organización Institucional.

1.5.4.2 Sectores.

1.5.4.3 Sistema Administrativo.

1. ORGANIZACION.

De acuerdo con Richard H. Hall, "vivimos en un mundo de organizaciones, por lo general, el nacimiento y la muerte se ubican de manera organizacional: usamos las organizaciones para hacer la guerra, en algunos casos las empleamos para hacer el amor. Casi todo lo que queda comprendido en medio tiene a las organizaciones como componente central o importante. En una sociedad tecnológica, industrializada y urbana, ellas son el lugar de empleo, la fuente de educación e inspiración y un foco importante de creación para el individuo. Ellas son agentes y oponentes de cambio social." (1)

1.1. DEFINICIONES Y CONCEPTOS.

Etimológicamente, el término organización procede del latín "organum" y este del griego "organon" que significa instrumento musical de viento.

En Fisiología, organización es el carácter general de los seres vivos que establece la dependencia recíproca del todo con sus

partes. Se considera que esta palabra solamente tiene acepción para los seres vivos, ya que en los demás seres sólo se puede tomar en un sentido figurado. A medida que se multiplican las células constituyentes, se organizan también los tejidos para realizar todas las funciones; de ésta forma se cumple la "Ley de la División del Trabajo", por la cual cada célula modifica sus aptitudes generales por adquirir otras especiales.

De acuerdo con Max Weber, la organización es "un sistema de actividad continua, encaminada a un propósito de tipo particular."
(2)

Chester Barnard, define a la organización como, "un sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas." (3)

Amitai Etzioni, considera que "las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas y reconstruidas para lograr metas específicas." (4)

George R. Terry, dice que la organización es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr el objetivo y es una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas. (5)

De acuerdo con W. Jiménez Castro, organización es un sistema de esfuerzo cooperativo, previo y conscientemente planificado y coordinado para que cada uno de los que participan en él, conozca de antemano las labores, responsabilidades y derechos que le corresponden en su condición de integrante del grupo. (6)

Para Richard Hodggt, "la organización implica la asignación de labores y la coordinación de esfuerzos entre todo el personal organizador para asegurar la máxima eficiencia en los logros de objetivos predeterminados." (7)

Considero que la organización, es la parte del proceso administrativo que nos señala las funciones existentes en un organismo

social, implicando la división del trabajo e indicando los diferentes niveles jerárquicos y la responsabilidad que tiene cada integrante del grupo, para alcanzar un propósito común.

Es importante mencionar que en toda institución, además de la organización formal que se planea y diseña y que constituye su organización oficial, hay también una o varias organizaciones informales que se crean de manera espontánea ya que se deben a relaciones de carácter personal y social, no de carácter institucional, ni por razones directas del trabajo.

La organización informal es el arreglo organizacional creado por individuos que trabajan en la estructura. (8)

"La principal diferencia entre la organización formal y la informal, es que la primera tiene establecidas metas y relaciones claras, lo que no tiene la segunda.

En una organización formal se va generando, con el tiempo, poco a poco, la aparición de la organización informal.

Una y otra clase de organización, la formal y la informal, se presentan simultáneamente en cualquier empresa y no están desin-

dadas como organizaciones diferentes ya que coexisten y son inseparables e indistinguibles". (9)

1.2 PRINCIPIOS DE ORGANIZACION.

Un principio es una norma generalmente aceptada cuya validez es científica y universal.

Debido a la multiplicidad de enfoques y técnicas en lo relacionado con la teoría de la organización, los principios que a continuación se mencionan no deben considerarse como únicos sino solamente como algunos de los más importantes.

I.- Principio del objetivo.- Establece que cada parte de la organización, debe ser la expresión de un propósito definido en armonía con el objetivo general de la institución. Asimismo, dentro de una organización, siempre deben estar subordinados los objetivos particulares a los objetivos de la institución.

II.- Principio de la coordinación.- Se refiere al logro de la

armonía del esfuerzo individual hacia la consecución de las metas de la institución.

III.- Principio de la división del trabajo o de la especialización.- La división del trabajo favorece la productividad, debido al grado de especialización que le está asociado. Este principio se instrumenta mediante la departamentalización que consiste en organizar la institución en sectores distintos, cada uno con una parte del trabajo total a él asignado; de ahí surgen las divisiones, o los departamentos en que se divide la institución.

IV.- Principio de la unidad de dirección.- Se refiere a la necesidad de una autoridad suprema y a un plan de actividades para cada grupo, con el fin de alcanzar la coordinación.

V.- Principio de la unidad de mando.- Es decir, que cada persona debe recibir órdenes únicamente de un jefe y ser responsable sólo ante él.

- VI.- Principio de la paridad de autoridad y responsabilidad.- Establece que la autoridad y la responsabilidad deben marchar parejas. A una persona que se le dé una responsabilidad, hay que darle la suficiente autoridad.
- VII.- Principio de la delegación.- Establece que cada decisión debe delegarse al nivel competente más bajo posible.
- VIII.- Principio de la esfera de control.- Establece que hay un límite al número de subordinados directos que puede tener un superior.
- IX.- Principio escalar o jerárquico.- Se refiere a la serie de jefes que va de la autoridad que siguen las comunicaciones que tienen su origen en la autoridad superior o que van dirigidas a éstas, y que pasan por todos los niveles jerárquicos.
- X.- Principio del equilibrio.- Establece que las diferentes partes de la organización, deben estar equilibradas en cuanto a cali-

dad y cantidad de trabajo y a ninguna de las funciones deberá dársele excesiva importancia a expensas de las otras.

- XI.- Principio del cambio o de la organización dinámica.- Establece que el proceso organizativo debe tener en cuenta los cambios que son característica inmutable de las organizaciones.

- XII.- Principio de la centralización.- Establece que si no existe un grado de centralización, la institución no sería una sino varias: siempre es necesario cierto grado de centralización. En las instituciones pequeñas la centralización es casi absoluta, pero a medida que crecen y se van haciendo complejas tienden a ser menos centralizadas.

- XIII.- Principio de la descentralización.- Se refiere a la necesidad de establecer unidades de organización, cuando las operaciones de la institución se diversifican o crecen.

- XIV.- Principio de la disciplina o de canales de supervisión definidos.- Establece que las diversas unidades de la organización

deben estar interconectadas por canales de supervisión claramente definidos y estos deben ser respetados por todos los miembros de la organización.

1.3 TECNICAS ORGANIZATIVAS.

Ultimamente se han creado técnicas para la valorización de las organizaciones, mediante las cuales puede evaluarse el funcionamiento organizacional, aunque no descubren la racionalidad de la organización en su medio ambiente social. Algunas de las principales técnicas organizativas según el diccionario de Administración Pública (10) son: el análisis costo-beneficio, la teoría de las decisiones y la teoría de juegos.

La técnica del análisis costo-beneficio, indica que cada beneficio y cada costo debe ser separado numericamente, de tal forma que el total de los costos en que incurre una organización, pueda ser ponderado con el total de los beneficios que se acarreen.

La teoría de las decisiones, engloba en sí a un buen número de

determinísticos. La programación lineal y la programación dinámica tienen como propósito extraer el máximo provecho de recursos disponibles en el desenvolvimiento de las funciones y en la obtención de los objetivos particulares de la organización. Los modelos probabilísticos, auxiliarán en la toma de decisiones más adecuadas, aquellas que ofrezcan mayor certidumbre de que sucedan. Los modelos determinísticos, tienen un uso menos frecuente que los probabilísticos, éstos ayudan a plantear soluciones consideradas determinantes en el actuar de la organización. A través de la teoría de las decisiones, se trata de hacer más eficaz y más certera la actividad de la organización.

La teoría de los juegos, es muy útil para apreciar el comportamiento de unas organizaciones con respecto a otras, dentro de una situación de conflicto. Las bases racionalistas de esta teoría, es decir, que los rivales u organizaciones van a elegir ante una circunstancia de conflicto las alternativas más convenientes para su acción, ponen en evidencia cuales pueden ser los objetivos más convenientes para la propia organización y con ello provocan la vuelta hacia las mismas estructuras y funciones del sistema organizativo.

El uso de las tres anteriores técnicas de organización, posibilita el establecimiento de un marco común de referencia, mediante el cual se puede cuantificar el grado de acercamiento al cumplimiento de los objetivos trazados por la organización.

1.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

"La organización como función administrativa, es el proceso que trata de la estructura de la empresa y de la asignación de todas las actividades y tareas que, de acuerdo con los planes pre-establecidos, deban ser ejecutadas." (11)

1.4.1 ASIGNACION DE TAREAS Y ACTIVIDADES.

La asignación de tareas, es una parte importante de la organización. De acuerdo con Massie y Douglas, para llevarla a cabo deben realizarse las siguientes etapas:

Análisis del puesto.- Es el estudio de los elementos y deberes propios de dicho puesto, para eliminar las superposiciones y los vacíos en la asignación de tareas. es decir, que una misma tarea, no debe corresponder a varios puestos y no debe haber tarea que no esté asignada a algún puesto.

Descripción del puesto.- Tiene que indicar la posición jerárquica a la que pertenece el puesto. Debe señalar, asimismo a qué departamento o sección está adscrito y las responsabilidades, deberes y obligaciones y grado de autoridad que corresponden al puesto.

Especificación del puesto.- Trata de las cualificaciones que debe llenar una persona para ocupar el puesto.

En todo diseño de un puesto debe haber un adecuado grado de especialización, que favorezca una mayor productividad del trabajo, pero debe tenerse cuidado de no exceder el grado de especialización, porque pueden presentarse factores psicológicos que atenten contra la motivación y terminen ocasionando una disminución en la productividad. Así, la tarea debe ser variada y a ella se le debe incorporar

una ración adecuada de responsabilidad administrativa, que redundará en una mejor motivación, un mejor desempeño y una mayor productividad.

Con el objeto de determinar las actividades que se llevan a cabo en cada una de las unidades administrativas y señalar la contribución personal de los empleados en la realización de las mismas, es conveniente utilizar los siguientes instrumentos:

- La lista de tareas.
- La lista de actividades y
- El cuadro de distribución del trabajo.

La lista de tareas, comprende labores individuales, la lista de actividades, relaciona funciones o actividades asignadas a la unidad administrativa; de esta forma, habrá tantas listas de tareas como puestos de trabajo existan, mientras que la lista de actividades será única. El cuadro de distribución del trabajo debe mostrar el contenido de las listas de tareas y de la lista de actividades.

1.4.2 ORGANOGRAMAS.

La estructura de una institución, se representa gráficamente en el organograma. En él, se señalan los órganos o puestos, las líneas de autoridad, los niveles jerárquicos, las relaciones de superior a subordinados y las relaciones de asesoría.

Los organogramas deben contener rectángulos uniformes que puedan mostrar unidades orgánicas o puestos, también indican mediante líneas las relaciones que existen entre ellos. Las relaciones de línea, que indican subordinación jerárquica, se representan mediante líneas continuas. Las relaciones de mando especializado se dibujan en líneas oblicuas que pueden ser continuas o fragmentadas; su uso es poco frecuente. Las relaciones de asesoría, se indican a través de líneas perpendiculares a las de autoridad lineal y por debajo del órgano o puesto de quien dependen. En los organogramas, también se pueden representar las unidades centralizadas o descentralizadas.

Los organogramas se clasifican:

Por su uso: Análíticos y sintéticos.

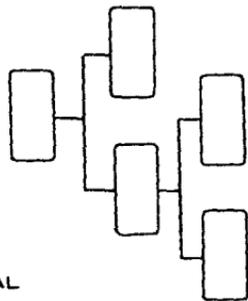
Por su forma: Horizontales, verticales, circulares y mixtos.
Por su contenido: Estructurales, funcionales y de puestos.

Los organogramas se usan con fines analíticos o sintéticos, los primeros, están destinados al especialista, los sintéticos generalmente, se destinan al público.

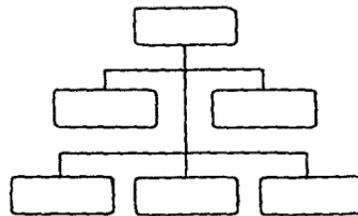
De acuerdo a su forma, el tipo horizontal, se utiliza, cuando el espacio disponible no permite extenderse en el papel. El tipo vertical es el más utilizado en las organizaciones; muestra claramente los órganos y sus relaciones. El tipo circular, generalmente se usa con fines de propaganda, de relaciones públicas, o bien, cuando es una organización cuyas actividades se desarrollan básicamente en regiones o áreas geográficas. El tipo mixto, se utiliza por razones de comodidad, por un mejor uso del papel o porque se piensa que es más claro. (Figura 1-1)

Conforme a su contenido, los organogramas estructurales, son aquellos que representan las unidades administrativas de una organi-

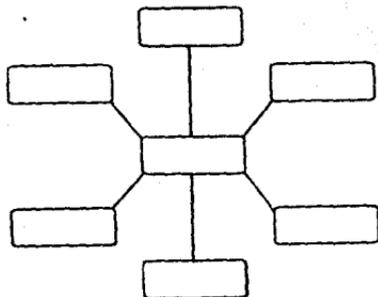
CLASIFICACION DE LOS ORGANOGRAMAS POR SU FORMA



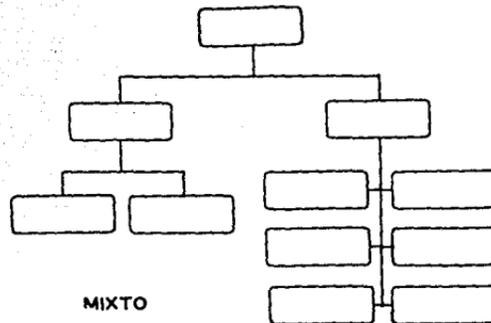
HORIZONTAL



VERTICAL



CIRCULAR



MIXTO

FIGURA 1-1

zación y las relaciones que hay entre ellas. Los organogramas funcionales, se caracterizan porque incluyen en forma sintética, las principales funciones que integran las unidades administrativas de una organización. Los organogramas de puestos, muestran las unidades de trabajo denominados puestos y en ocasiones incluyen el número de personal que los ocupa. (Figura 1-2)

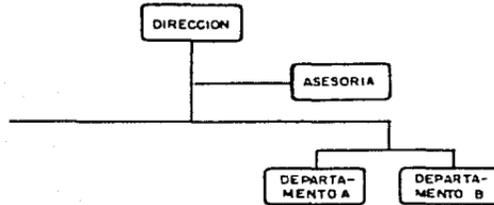
Es conveniente que en los organogramas, se anote el título de la unidad representada y se incluya la fecha de su elaboración.

1.5 FORMAS Y MODELOS DE ORGANIZACION.

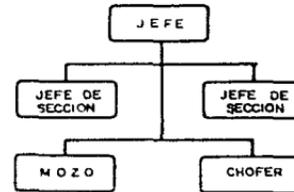
Además de la organización formal e informal mencionadas con anterioridad, existen variados criterios de clasificación organizacional, conforme a los diversos autores sobre la materia. A continuación se citan algunos que se consideran representativos.

De acuerdo con Agramonte Mier y Terán (12), existen formas o tipos de organización "puros", dentro de los que destacan: lineal o militar, funcional y lineal y de plana mayor (staff o asesoría). Últimamente, como resultado del avance de la ciencia y la tecnología,

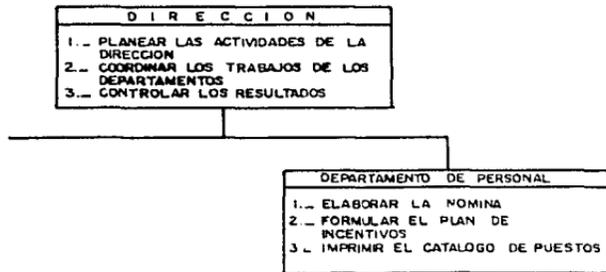
CLASIFICACION DE LOS ORGANOGRAMAS POR SU CONTENIDO



ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL



ORGANOGRAMA DE PUESTOS



ORGANOGRAMA FUNCIONAL

se habla también de la organización por proyectos o por matriz.

El autor de referencia, indica dentro de las formas "mixtas" de organización, la lineofuncional y los comités.

1.5.1 FORMAS O TIPOS DE ORGANIZACIÓN "PLURIS"

Organización lineal o militar.- Este tipo de organización es el más simple en razón de que las líneas de autoridad, las de distribución del trabajo y las de responsabilidad, tienen una marcha paralela. se le conoce como militar, por estar así organizado el ejército. En esta modalidad, se descansa en los hombres y no en los principios, se pone énfasis en la acción individual y no en la cooperación. Es difícil la especialización de sus elementos debido a la variedad de actividades que cada uno desarrolla.

Organización Funcional.- En esta forma de organización, se distribuye el trabajo de acuerdo con la función o actividad que se realice, existe un responsable de la función, al que, por tanto, se le otorga autoridad para supervisar y dirigir cada órgano, el cual

debe tener sus funciones definidas y sus actividades de naturaleza similar.

La división funcional consiste en reunir actividades afines en un solo grupo y bajo un solo control y se tiende hacia la especialización de funciones.

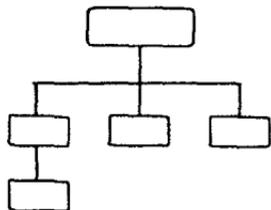
Organización Lineal y de Plana Mayor (Staff).- Elimina las desventajas de la de tipo funcional, ya que la especialización del grupo se practica a través de los funcionarios de línea, quienes se encargan de transmitir ó interpretar las indicaciones que realicen los de plana mayor, quienes no gozan de ninguna autoridad de mando. La responsabilidad recae exclusivamente en aquellas personas que tienen facultades de autoridad, utilizando los servicios de los funcionarios de plana mayor, como auxiliares para el asesoramiento de los funcionarios de línea. El principal inconveniente, estriba en que por falta de autoridad de la plana mayor, sus recomendaciones sean mal interpretadas o mal aplicadas por los funcionarios de línea y así resulte ineficaz dicha asesoría.

Organización por Proyectos o por Matriz.- Este tipo de organización es producto de la tecnología aeroespacial, donde las condiciones cambiantes, han ocasionado que los administradores creen nuevas relaciones. Se basa en la utilización de los recursos humanos, materiales y organizacionales de una institución para llevar a cabo un proyecto determinado. En este tipo de organización se dan varias condiciones importantes: se nombra un jefe de proyecto que pueda abarcar diferentes órganos y funciones dentro de una institución; los conceptos de línea y asesoría tienden a ser suprimidos en función de lograr la consecución del proyecto; asimismo, pueden coexistir diferentes unidades y proyectos. (Fig. 1-3)

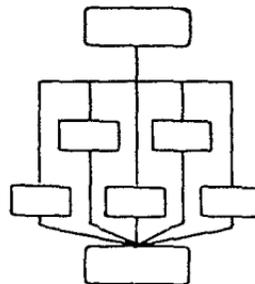
1.5.2 FORMAS "MIXTAS" DE ORGANIZACION.

Organización Lineofuncional.- Constituye una combinación de los tipos lineal y funcional, con la ventaja de eliminar los inconvenientes de ambas y aprovechar sus beneficios. En este tipo de organización, se tiene la ventaja del control y de la limitación de autoridad y responsabilidad que se encuentra en la organización lineal, aumentada a la que reporta la especialización que se obtiene.

FORMAS DE ORGANIZACION

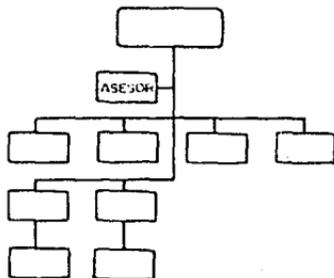


LINEAL



FUNCIONAL

LINEAL Y PLANA MAYOR



PROYECTO

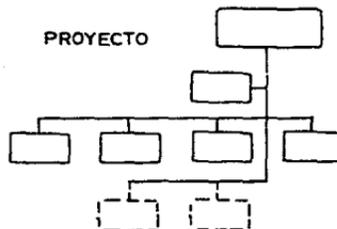


FIGURA 1-3

por la intervención de aquellas personas cuyos conocimientos amplios de sus funciones les permiten desempeñarlas con mayor oportunidad y eficiencia.

Comités.- Son un tipo de organización que se desarrolla a través de ciertos grupos de funcionarios de las empresas, destinados al asesoramiento. Se caracterizan por la reunión de personas capaces para la realización de un fin común con respecto a las operaciones de la empresa, orientando al conjunto a un espíritu de cooperación que puede y debe auxiliarse de técnicos externos especialistas en la materia. Los comités pueden ser formados por cada uno de los niveles o estratos de la organización y pueden orientarse a las diferentes funciones básicas como presupuestos, producción, finanzas, etc.

1.5.3 OTROS CRITERIOS PARA CLASIFICAR LAS ORGANIZACIONES.

Richard H. Hall (13), expresa que las características organizacionales, son las que pueden servir como base clasificadora para las tipologías organizacionales y considera que una clasificación gene-

ral adecuada, tendría que tomar en cuenta el conjunto de las condiciones externas, el espectro general de acciones e interacciones dentro de la organización y el resultado de los comportamientos organizacionales.

Talcott Parsons (14), se basa en la clase de función o meta servida por la organización; se ocupa de los vínculos que existen entre las organizaciones y la sociedad en general y distingue así, cuatro tipos de organizaciones:

- 1o. Organización de producción, la cual elabora productos que son consumidos por la sociedad;
- 2o. Organización orientada hacia metas políticas, es decir busca que la sociedad logre sus objetivos preciados a la vez que genera y distribuye poder dentro de la propia sociedad;
- 3o. Organización integrativa, cuyos propósitos son solucionar conflictos, encaminar motivaciones hacia la satisfacción de expectativas institucionales y asegurar que las partes de la socie-

dad funcionen de manera compacta:

40. Organización para el mantenimiento de patrones, la cual intenta asegurar la continuidad de la sociedad, por medio de actividades educativas, culturales y expresivas.

Katz y Kahn (15), apuntan una clasificación organizacional bajo un similar enfoque:

- a.- Organizaciones de producción o económicas, que se ocupan de la creación de capital, manufactura de mercancías y la prestación de servicios al público en general o a un segmento específico de él. Este tipo de organizaciones de producción, puede a su vez subdividirse en formas primarias, secundarias o terciarias;
- b.- Organizaciones de mantenimiento, que están dedicadas a la preparación global de las personas para sus funciones en otras organizaciones ocupadas directamente en el mantenimiento, como las iglesias y las escuelas y aquellas ocupadas en la restauración ya sea a través de actividades de salud y bienestar o de rehabilitación y reforma. Proporcionan una integración normati-

va de la sociedad:

- c.- Organizaciones adaptantes, crean conocimiento, desarrollan y prueban teorías y, hasta cierto punto, aplican información a los problemas existentes, un ejemplo de éste tipo de organizaciones son las universidades, las cuales proporcionan parte de la interacción informativa que existe en la sociedad:
- d.- Organizaciones administrativas o políticas, cuya preocupación es la asignación, coordinación y control de recursos, personas y subsistemas. El Estado, es obviamente la más importante y visible de tales organizaciones; a través de su poder para emplear y controlar la fuerza, el Estado es la fuente central del poder. Pertenece a este grupo, los subsistemas de gobierno, los sindicatos, organizaciones de médicos, educadores, etc.

Etzioni y Blau y Scott (16), realizan intentos casi simultáneos de clasificación sistemática de las organizaciones utilizando bases distintas. Etzioni, utiliza la adaptación como la mayor fuente de diferenciación. La adaptación, es la manera como los participantes menores de una organización, responden al sistema de autoridad de la misma. Cuando la coerción, es la base de la autoridad, la adaptación

es alienante; cuando la remuneración es la base de la autoridad, la adaptación toma forma de una orientación utilitaria (instrumental o calculadora) y cuando la base de la autoridad es moral o normativa y se expresa por medio de la persuasión, la adaptación es de tipo moral. Los tres tipos de autoridad y los tres tipos de adaptación están combinados en un esquema tres por tres. La mayoría de las organizaciones quedarían comprendidas bajo tipos "congruentes" en cuanto a que serían coercitivas -alienativas, remunerativas- utilitarias o normativas-morales.

Blau y Scott, se basan en un principio diferente, en el cual el criterio central es el beneficiario principal de las acciones de la organización, establecen cuatro tipos de organizaciones.

El primero, es la asociación de mutuo beneficio, en la cual los mismos miembros son los beneficiarios primeros de las acciones de la organización. El segundo tipo, es la organización mercantil, con los propietarios como beneficiarios primordiales. La organización de servicio constituye el tercer tipo, cuya consideración son

los clientes a quienes se presta servicio. El cuarto tipo, es la organización para el bien común, en la cual el público en general recibe los mayores beneficios.

En este apartado, se intentó plasmar una serie de tipologías a partir de diferentes pensamientos, con las correspondientes limitaciones de los factores tomados en cuenta por los investigadores, se puede anotar que no existen criterios generalmente aceptados, por lo que pueden utilizarse conforme a los medios y circunstancias organizacionales.

1.5.4 MODELO TRIDIMENSIONAL: INSTITUCIONES, SECTORES Y SISTEMAS.

Este apartado hace referencia al modelo tridimensional, expuesto por Juan I. Jiménez Nieto en su libro Política y Administración, debido a la importancia que tiene para la comprensión de la organización sectorial, de la cual trata este trabajo.

Jiménez Nieto, ha reunido los tres ingredientes primarios de

este modelo, capaces de delimitar, en sus diversas combinaciones, el ámbito del sector público y sus diversas funciones políticas y administrativas: instituciones, sectores y sistemas. Asociados éstos en un eje tridimensional, nos brindará la oportunidad de deducir conclusiones interrelacionables. La figura 1-4 representa la asociación de los tres elementos.

Las instituciones públicas se insertan en el eje Y, cuando sus fines propios son sectorializables, determinan en el plano XY el proceso de transformación de la micro en macroadministración de productos. Al mismo tiempo, toda institución se nutre de recursos a través de varios o todos los sistemas administrativos, determinando en el plano YZ el proceso de transformación de la micro en macroadministración de insumos. Por último, el plano XZ presenta las relaciones políticas entre sectores y sistemas.

Conviene, sin embargo, entrar al examen del modelo en el entendido de que sus tres ejes y tres planos tienen una connotación precisa. El eje Y es microadministrativo, y los X y Z, macroadministrativos, la asociación del primero con cada uno de los dos determi-

MODELO TRIDIMENSIONAL

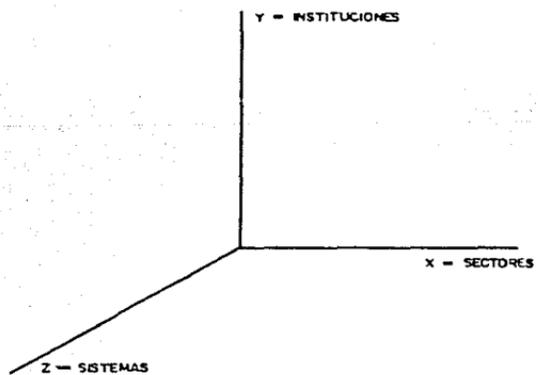


FIGURA 1-4

na, por tanto, relaciones administrativas fundadas en la existencia de instituciones administrativas. La asociación, en cambio, de los dos ejes macroadministrativos escapa ya del marco de la administración para convertirse en político.

1.5.4.1 ORGANIZACION INSTITUCIONAL.

Las instituciones públicas constituyen las células primarias de la administración. Su acción es microadministrativa y general. A su frente existe por tanto, un órgano personal o corporativo, que ejerce las funciones de dirección y que es responsable ante el poder público por los resultados de su gestión. La autoridad en la toma de decisiones es delegable a las instancias inferiores de la organización, la responsabilidad, sin embargo, no se delega nunca, sino que se extiende a lo largo de toda la cadena de la organización.

La organización institucional se desgloza, a partir de la cabeza directiva, en dos tipos de órganos: auxiliares y de línea. Los órganos de línea elaboran el producto -bien o servicio- que constituye el fin de la entidad o razón por la que fue creada por el poder

político. Los auxiliares la proveen de los recursos de todo tipo necesarios para que la línea produzca sus fines. El producto institucional, cuando constituye un fin último, se sectorializa, cuando representa un medio para la obtención de otros fines, la institución no es sectorializable, sino afiliada a alguno de los sistemas administrativos. (Figura 1-5)

1.5.4.2 SECTORES.

"Los sectores de actividad no existen en la realidad administrativa. El sector es un concepto analítico. Representan el sumatorio 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 de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política." (17)

La formulación prioritaria -en términos de costos de oportunidad- de los bienes y servicios a producirse por el sector, consti

ORGANIZACION INSTITUCIONAL

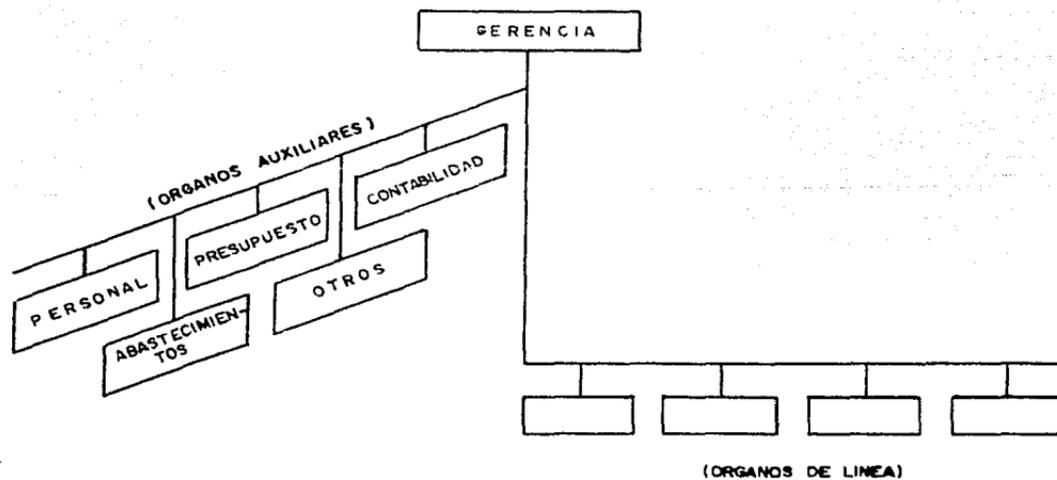


FIGURA 1 - 5

tuye la política sectorial. Aparecerán así, la política educativa, la sanitaria, la agraria, la industrial o la comercial, como un conjunto coherente de prioridades capaces de optimizar a nivel nacional, la relación insumo-producto del conjunto de las instituciones sectorializadas. La responsabilidad por la formulación de esa política sectorial es intrínsecamente política.

Cualquiera que sea el régimen político concreto que se analice las variantes sobre el origen (parlamentario o de designación presidencial), autonomía (respecto del partido político gobernante, del Congreso o del jefe del Poder Ejecutivo) o extensión de su poder (grado de descentralización de las entidades del sector), no desvirtúan el hecho primordial de que en todo caso, la labor fundamental del Secretario de Estado, radica en formular la política del sector que gobierna y responsabilizarse por los criterios prioritarios asignados a la producción de fines últimos y alternativos.

Algunos sectores son íntegramente públicos o públicos puros -Defensa, Gobernación, Relaciones Exteriores- cuando sus productos finales son indivisibles por no existir para ellos una demanda indi-

vidualizada que pueda satisfacer el mercado: se reagrupan todos, en la terminología de las Naciones Unidas, bajo la rúbrica de "Servicios Generales del Estado". Exigen, como todos los demás, la formulación de la respectiva política sectorial a cargo de los correspondientes secretaríos. Pero la naturaleza de esa política es de distinto rango que la correspondiente a los demás sectores: el doble carácter de los servicios finales que prestan al grupo -indivisibles y necesarios, vs. divisibles y prioritarios- circunscribe el ámbito de la decisión política dentro de límites particularmente estrechos; dichos servicios han de prestarse de todas maneras por el sector público, bajo cualquier régimen político y bajo cualquier plataforma partidaria, y han de prestarse en la cantidad precisa para satisfacer plenamente la necesidad social, sin exceso ni defecto, ni un soldado, ni un juez, ni un policía más o menos los necesarios para cumplir la función defensiva, la de orden interno o la de administración de justicia.

Los demás sectores son mixtos: el producto final se puede obtener mediante instituciones públicas o privadas. El predominio de

unas u otras típicas posiciones intermedias a lo largo del continuo liberalismo-intervencionismo. Se conoce como liberal. Estado gendarme o gobierno de "laissez-faire" al poder público que restringe su actividad a la prestación de los servicios generales, abandonando los servicios sociales-Educación, Salubridad, Vivienda, Trabajo y Previsión Social- y los servicios económicos -Agricultura, Industria, Comercio, Transporte y Comunicaciones- (Seguimos con la terminología de las Naciones Unidas) a la iniciativa privada en régimen de mercado. El intervencionismo consiste, por el contrario, en condicionar la iniciativa privada en cada uno de esos campos a la asignación autoridad de valores prioritarios por el poder público, a través de la regulación, la promoción o la producción de esos bienes y servicios.

La formulación de política en los sectores de actividad mixta queda abierta a toda clase de alternativas: el espectro tipológico ofrece una gama ilimitada de posiciones intermedias entre la abstención total de responsabilidad por el gobierno. La política sectorial en cualquiera de estos sectores mixtos se mueve por tanto, dentro de amplios límites, más o menos próxima a los extremos teóricos, y el

intervencionismo estatal, es siempre y por principio, un concepto relativo.

La ejecución de la política sectorial se lleva a cabo a través de la única, varias o muchas instituciones cuyo producto final se aglutina en el sector. Siendo la administración un proceso de gerencia, la decisión sobre la naturaleza, calidad y cantidad de los productos de línea institucional corresponde inmediatamente a los órganos directivos de la entidad.

Se señalan aquí tres niveles o grados de independencia institucional respecto a una autoridad superior:

A.- Llamaremos autonomía o descentralización política la que el ordenamiento jurídico supremo del grupo social -La Constitución- otorga a ciertas instituciones para decidir por sí misma sus fines últimos; típicamente esta autonomía política corresponde a los niveles constitucionales de gobierno. En el régimen federal son tres, en vez de dos, las esferas de autonomía política, cada una respecto de las

demás. En algún país pueden contarse hasta cuatro niveles, dada la existencia de gobiernos distritales, intermedios entre los Estados de la Federación y sus Municipios.

B.- Llamaremos descentralización administrativa o descentralización propiamente dicha, a la autoridad delegada, por el poder político para que la gerencia o dirección institucional, interprete con flexibilidad variable la cantidad y calidad de sus fines institucionales cuya naturaleza ha quedado, sin embargo prefijada, más o menos genéricamente, por dicho poder y, para que se ajuste a normas y procedimientos de ejecución y control menos rígidos que los impuestos a las entidades centralizadas para la previsión de sus insumos. Siguiendo de nuevo la terminología de las Naciones Unidas, estas entidades constituyen el Sector Público Independiente como subsector, que sumado al Centralizado o Gubernamental propiamente dicho, integra el Sector Público Nacional.

C.- Llamaremos desconcentración, a la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente o director institucional, en favor de sus órganos auxiliares o de línea, recomendable por la natu-

raleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional: cualquier entidad, centralizada o descentralizada, puede desconcentrar sus órganos a tal fin.

La descentralización da origen a nuevas instituciones, dotadas de personalidad jurídica de derecho público, la descentralización política y la administración tienen en común el efecto jurídico de poner en circulación nuevas entidades públicas capaces de obligarse y obligar: el económico, de definir nuevas cédulas de elaboración de relaciones de insumo-producto, y el administrativo de instituir nuevos procesos de gerencia. Desde el punto de vista político, en cambio, su naturaleza es bien distinta, al poder político central se le niega en el primer caso y se le concede en el segundo, la facultad suprema de decidir autoritariamente las prioridades del grupo. La desconcentración, en cambio, es instrainstitucional, microadministrativa y operativa: una decisión interna, sin trascendencia analítica fuera de su ámbito, aunque de hecho pueda producir efectos políticos, económicos, jurídicos y administrativos relevantes.

1.5.4.3 SISTEMA ADMINISTRATIVO.

Los sistemas administrativos son el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales.

Al igual que los sectores, son un concepto analítico y macroadministrativo, formado por un conglomerado de órganos centrales e institucionales. En consecuencia, se gobiernan y no se administran.

Los insumos de último orden en la relación insumo-producto institucional son los humanos y los materiales. Los recursos humanos al servicio de la institución admiten esquemas múltiples de clasificación a fines políticos y jurídicos, económicos, financieros y administrativos. Los diferentes tipos de recursos humanos pertenecen al Sistema de Administración de Personal. Los recursos materiales pueden clasificarse en fungibles o no fungibles, de consumo instantáneo o duradero, corrientes y de capital, nacionales o importados, muebles o inmuebles, etc.

Para la adquisición de los recursos humanos y materiales, la institución precisa recursos financieros. El planteamiento, administración y control de los recursos materiales constituyen la finalidad del Sistema Financiero. La optimización de la actividad nacional, pública y privada, global y sectorial, constituye el objetivo del Sistema Nacional de Planificación, tanto como el análisis del origen, naturaleza, extensión y economicidad de los recursos nacionales para satisfacerlo.

La organización eficiente del Sector Público Nacional al nivel macro (sectores y sistemas) y microadministrativo (instituciones públicas) y la adecuación de los procedimientos a las funciones a cumplirse, puede considerarse parte integral del Sistema de Planificación o individualizarse como Sistema de Organización y Métodos o de Racionalización Administrativa.

Al igual que los sectores, los sistemas forman un número abierto a su creación, consolidación o desconsolidación progresiva; tal

vez el único sistema universal sea el Financiero, todos los Estados reconocen la necesidad ineludible de organizarlo, en forma más o menos rudimentaria o compleja. En situación similar puede encontrarse el Sistema de Personal, cuyas líneas esquemáticas se encuentran diseñadas, de una u otra manera en todos los gobiernos contemporáneos.

Los sistemas, al igual que los sectores pueden desconsolidarse en subsistemas que, bajo ciertas condiciones pueden elevarse a la categoría de sistema. Así, el Financiero, puede desdoblarse en varios sistemas interrelacionados, pero independientes, tales como el de Presupuesto, el de Contabilidad Pública o el de Control. Debe tenerse presente que cualquiera que sea el número y ámbito de los sistemas determinables, todos ellos son independientes.

Los sistemas administrativos tienen su ámbito reducido a los niveles de gobierno que les implantan, de modo que se ajustan al criterio de descentralización política.

NOTAS DEL CAPITULO 1.

- (1) Hall, Richard H.
ORGANIZACIONES : ESTRUCTURA Y PROCESO
Ed. Prentice/Hall International,
España 1980. PP. IX
- (2) Ibidem. Pag. 5
- (3) Ibidem. Pag. 6
- (4) Ibidem. Pag. 7
- (5) Terry, George R.
ADMINISTRACION Y CONTROL DE OFICINAS,
Ed. Continental, S.A.
México, 1970. Pag. 15
- (6) Jimenez Castro, Wilburg,
PLANEACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL.
F.C.E., México, 1971, Pag. 15
- (7) Hodatt, Richard.
MANAGEMENT. THEORY, PROCESS AND PRACTICE,
Ed. Academic Press, Orlando. Florida, 1986. Pag. 138.

- (8) Ibidem Pag. 176
- (9) Arellano, Hernando A.
LA ORGANIZACION A SU ALCANCE.
Ed. Norma. Colombia, 1979. Pag. 17
- (10) DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administra
cion Pública.
A.C. México. Pags. 95-98
- (11) Arellano, Hernando A.
Op. Cit. Pag. 18
- (12) Agramonte Mier y Terán.
CURSO DE TEORIA DE LA ADMINISTRACION.
Ed. ECASA.
México, 1985. Pag. 11
- (13) Hall, Richard H.
Op. Cit. Pags. 38-39
- (14) Ibidem, Pags. 39-40
- (15) Ibidem, Pags. 40-41
- (16) Ibidem, Pags. 43-44

(17)

Jiménez Nieto, Juan I.

POLITICA Y ADMINISTRACION

Ed. Tecnos. Madrid. 1977. Pag. 33

2. CARACTERIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA HASTA 1976.

2.1 Antecedentes de la Administración Pública Centralizada

2.2 Origen y evolución de la Administración Pública Parastatal.

2.3 Necesidad de reformar la Administración Pública.

2. CARACTERIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA HASTA 1976.

2.1. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La historia de la Administración Pública Mexicana, muestra como desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las exigencias de los acontecimientos históricos.

"Los primeros cien años de la Administración Pública Mexicana se caracterizan por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos preponderantes en la primera mitad de este periodo fueron en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional."

(1)

En estas condiciones es fácil entender el hecho de que, en este proceso de definición del modelo político-social que habría de adoptar el nuevo país, aunado a la necesidad de combatir la dispersión

de los esfuerzos y la consecuente desorganización de los mecanismos de la Administración Pública, surgieron poderosos cacicazgos que controlaban vastas porciones del territorio nacional, atomizando y aislando a las diversas regiones del país y dando origen a frecuentes cambios de gobierno. Por lo anterior, el Estado dirigió sus acciones a establecer los más elementales instrumentos de gobierno: Hacienda, Ejército y Policía y Tribunales de Justicia.

Fue así que durante los primeros 32 años de vida independiente, el gobierno federal contó con sólo cuatro secretarías de estado o dependencias directas del ejecutivo: Relaciones Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina y Hacienda.

No fue sino hasta 1853 cuando se instituyó una quinta secretaría, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio (para impulsar la agricultura, la industria y el comercio). (2)

"Puede decirse que desde la Independencia, hasta el triunfo de la República (1867), se vivió una situación caótica desde el punto

de vista político y por ende, administrativo. Como es bien sabido, hubo durante ese período más de treinta presidentes, uno lo fue en nueve distintas ocasiones y no era desusual que el país contara con dos presidentes a la vez. En ese lapso, se sucedieron en el cargo 57 secretarios de Hacienda, 48 de Relaciones Exteriores, 61 de Gobernación y 41 de Guerra y Marina." (3)

Durante este período la forma de gobierno era centralista, por lo que se originó en 1857 una revolución popular llamada "de la Reforma", la cual apoyó a una nueva Constitución, que al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado, fortaleció al órgano legislativo, con la idea de evitar los extremos. Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron de buen grado la nueva Constitución, lo que originó una lucha interna, que culminó con la separación del Estado y la Iglesia.

"En 1861 y ante la necesidad de consolidar el orden que proponía la República bajo el promisorio signo de la Reforma, el gabinete del presidente Juárez advirtió en un manifiesto al país, que 'el instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperan

zas frustradas, había comprendido que las revoluciones meramente políticas, serian estériles mientras no se efectuara una revolución en la administración.' Sin embargo, una invasión de tropas extranjeras obligó al Presidente Juárez, a alterar sus propositos, para orientar sus esfuerzos a preservar la soberanía nacional.

A la muerte de Juárez, siguió un largo periodo de aparente calma, en el que se impuso al pueblo el sacrificio de muchas de sus libertades, como requisito a la promoción y consecución del desarrollo." (4)

"Durante la dictadura de Porfirio Díaz, de 1876 a 1911, los cambios administrativos se orientaron básicamente a promover la infraestructura necesaria para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país." (5) Con esos objetivos en mente, se llevaron a cabo en esa época importantes reformas administrativas básicamente técnicas.

En el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz, se impulsó la construcción de vías férreas, se fortaleció la autoridad

del gobierno, se inició la reorganización del ejército y la hacienda, se creó el Banco del Monte de Piedad para el fomento de los bienes sociales y se estableció la carrera de empleados en la Escuela de Comercio y Administración. Finalmente, se sortearon con éxito las presiones del gobierno de Estados Unidos, para firmar un tratado de paso recíproco de tropas, en ambos lados de la frontera.

El General Gonzalez, sucesor de Porfirio Diaz, continuó la obra material del régimen anterior, sin embargo, no tuvo éxito en el manejo de las finanzas públicas, había escasez en el erario y dificultades para cubrir los gastos de administración pública.

Cuando Porfirio Diaz ocupó la presidencia por segunda vez, las inversiones extranjeras llegaron, principalmente a las comunicaciones y transportes, la minería, las finanzas y la agricultura de exportación. El auge de las comunicaciones obligó a desarrollar las obras públicas y a incorporar nuevos centros de producción a la economía del país.

El gabinete estaba compuesto por las siguientes secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública,

Fomento; Hacienda y Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina y Comunicaciones y Obras Públicas. A principios de siglo se separaron de la Secretaría de Instrucción Pública las funciones de Justicia, dando nacimiento a la octava dependencia central.

"La revolución mexicana surgió como una explosión popular incontenible, abanderando las demandas sociales que durante el porfiriato, fueron acumulándose sin respuesta alguna. Con ello se abrieron, en forma por demás violenta, los cauces de la democratización y de la transformación radical del país en todos los órdenes. Los constituyentes de 1917 acordaron por ello establecer un modelo alejado totalmente del Estado de Policía del siglo anterior y propusieron el de Servicio, con la idea de dar respuesta a los principales reclamos de quienes hicieron posible la Primera Revolución Social del Siglo XX." (6)

Francisco I. Madero, como presidente de la República, no obstante las condiciones adversas en su administración, logró reformas importantes, entre las que destacan los trabajos de la Comisión Nacional Agraria.

A la muerte de Madero, la administración carecía de titulares en algunas secretarías, como la de Justicia y la de Instrucción Pública y de Bellas Artes, las funciones que tenía encomendadas la Secretaría de Fomento, se atendían por la de Comunicaciones y Obras Públicas.

Dadas las condiciones extraordinarias de la administración posterior, se buscó el apoyo en las Secretarías de Guerra, Gobernación y Hacienda para organizar al ejército y administrar el territorio nacional.

Durante dicho período, el jefe del Ejecutivo promovió la implantación de un programa agrario, el cual se fortaleció con la expedición de la Ley Agraria. Asimismo, fortaleció las actividades de la Dirección de Minas y Petróleo de la Secretaría de Fomento, además reorganizó el Departamento de Petróleo.

Gracias a la intervención de Venustiano Carranza, se logró hacer cambios a la Carta Magna de 1857, con la expedición de una nue-

va. en 1917, donde el Congreso Constituyente de Querétaro, se reunió para dar origen a una Constitución que estableciera las bases de un Estado fuerte y con amplias facultades para intervenir en las cuestiones económicas, de propiedad, de trabajo y de educación; con el objeto de proporcionar bienestar y justicia social. Esta transformación ideológica y política exigía la consecuente reorganización del aparato administrativo, la cual se dio mediante la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado, que hacía desaparecer las Secretarías de Gobernación, Justicia y la de Instrucción Pública y Bellas Artes. La primera, dio a la Secretaría de Estado; la segunda se transformó en el Departamento Judicial de la Nación; y la tercera, dio lugar a las Direcciones Generales de Educación Pública y Bellas Artes y a los Departamentos Universitario y Administrativo. La Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio se seccionó en dos partes, para dar lugar a la de Industria y Comercio. Por otra parte, se creó el Departamento de Salubridad Pública; el Museo de Historia Natural y el Instituto Médico Nacional pasaron a la Secretaría de Fomento. (7)

El Ejecutivo Federal de esa época comprendió que con la Carta de Querétaro, la estructura del poder se había modificado y las nuevas atribuciones del Estado, requerían adecuaciones del aparato administrativo. Así, una vez más, en diciembre de 1917, se transformaron las Secretarías de Industria y Comercio y la de Fomento, para agregarles la atención de los asuntos laborales a una, y agrícolas a otra. La Secretaría de Estado se dividió en la Secretaría de Gobernación y en la de Relaciones Exteriores; asimismo, se crearon los Departamentos de Aprovisionamientos Generales, de Contraloría, de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. (8)

De 1921 a 1930, el esfuerzo gubernamental se orientó básicamente a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica.

Los esfuerzos de pacificación del país culminaron, en lo político, con la creación del Partido Nacional Revolucionario. En lo económico, se imponía la necesidad de establecer, ordenar y generar, cuando menos, los recursos mínimos necesarios; con ese propósito se subrayó la competencia del Estado en materia de política fiscal y

monetaria, dando lugar a la creación de la Comisión Monetaria y posteriormente a la del Banco de México.

Asimismo, se aprobó la primera Ley del Petróleo que vino a instrumentar, aunque tímidamente, el derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo. En materia de energéticos se reguló la industria eléctrica mediante una ley federal.

Los requerimientos del campo y el mandato del artículo 27 originaron la creación del Departamento Agrario, así como el Banco Nacional de Crédito Agrícola. (9)

Durante este periodo, la operación de algunos de los nuevos departamentos administrativos -de Contraloría, de Estadística Nacional y Aprovisionamientos Generales - permitió apreciar la viabilidad del sistema entonces propuesto para modernizar la Administración Pública.

Es importante subrayar que al Departamento de Contraloría se le

encomendó la realización de estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública, siendo este el antecedente más remoto en nuestro país de unidades específicamente encargadas de proponer medidas globales de reforma administrativa. (10)

La situación del país de 1930 a 1933, estaba caracterizada por la presencia de la crisis económica mundial. Nuestra economía era todavía fundamentalmente de exportación y dependía en buena medida de la demanda internacional, por lo que se llevó a cabo una reorganización administrativa que se inició con el cambio de denominación de la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, a Secretaría de la Economía Nacional.

De igual manera, se creó el Departamento Autónomo de Trabajo, cuyas facultades, eran entre otras, el estudio de la legislación obrera, las asociaciones obreras y patronales, los contratos de trabajo, seguro social, juntas y tribunales de conciliación y arbitraje y las actividades de la Oficina de Previsión Social. (11)

En 1933, el Presidente convocó a una reunión de gabinete para

elaborar un plan de trabajo que sentara las bases del próximo gobierno. Dentro de la estructura del Plan Sexenal, se incluían los siguientes rubros: agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y fomento comunal.

Es así como Lázaro Cárdenas (1934-1940), llega al poder como el primer presidente que gobernaría durante seis años con un vasto programa estructurado en el Plan Sexenal, el primero con que contó un gobierno posrevolucionario.

En esa época se constituyó la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) en sustitución de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Asimismo, se creó en 1938, la Confederación Nacional Campesina (CNC).

La industria en el país precisaba de obras de infraestructura básica, requería asimismo de apoyo financiero y de un insumo seguro de energéticos. En esa época se instituyeron: la Comisión Federal de

Electricidad y Petroleos Mexicanos. despues de la expropiación que aprovechando la conjuntura historica. se hizo de las empresas extranjeras que controlaban este importante recurso no renovable.

El interes por el comercio exterior se manifestó en la creación del Banco de Comercio Exterior.

Por lo que ser refiere a las comunicaciones se creó Ferrocarriles Nacionales de Mexico. como organismo descentralizado.

El departamento de Marina Nacional. se separó de la Secretaria de la Defensa Nacional. para encargarse de la promoción y desarrollo de la marina mercante.

Con respecto a la atención del bienestar social. se creó el Departamento de Educación Física. el de Asuntos Indigenas y el Departamento de Asistencia Social Infantil. que se convirtió en 1937 en la Secretaria de Asistencia Pública.

En esa época se llevó a cabo una reforma a fonda del aparato

administrativo central, desapareciendo los departamentos administrativos encargados de proporcionar apoyo general a otras dependencias descentralizándose dichas funciones dentro de cada organismo público. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reabsorbió al Departamento de Contraloría y al de Aprovechamientos Generales; la Secretaría de la Economía Nacional absorbió las atribuciones del Departamento de Estadística y las de la Defensa Nacional, las del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares.

(12)

De 1940 a 1945, los factores sobre los cuales se había venido actuando cambiaron al desatarse la Segunda Guerra Mundial, alterando las opciones abiertas al sistema político mexicano, sobre todo en materia de política económica.

El sector público, continuó invirtiendo grandes sumas orientadas, sobre todo, a consolidar las posiciones ya ganadas en el petróleo y los ferrocarriles.

La organización central sufrió pocos cambios: la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron en una sola Secretaría -de Salubridad y Asistencia- mientras

que el Departamento de Marina adquirió el rango de Secretaría de Estado. En el aspecto laboral, el Departamento de Trabajo cambió su rango a Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La política de fomento económico del gobierno, tuvo fuerte incremento en la inversión pública que se concentró en las comunicaciones y transportes, fomento agropecuario, industrial y obras de beneficio social. (13)

El problema inmediato que enfrentaba el sistema en el aspecto económico, consistía en determinar la manera más adecuada de continuar el ritmo de industrialización. Para tal efecto, se aligeraron las restricciones al crédito que hasta entonces había aplicado el Banco de México. Asimismo se iniciaron grandes inversiones públicas en caminos, puertos, turismo, irrigación y agricultura comercial, así como en ferrocarriles y producción de energía eléctrica y petróleo, medidas que fueron encaminadas a proporcionar alicientes al inversionista, buscando consolidar un sector industrial que no tenía aún suficiente articulación. (14)

Durante este régimen, se expidió una nueva Ley de Secretarías

de Estado: creándose las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para satisfacer con más eficacia las necesidades del país y como parte del programa de reorganización a la Administración Pública. La Secretaría de Recursos Hidráulicos se encargaría de organizar lo relacionado con recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento y nuevos centros de población, asimismo, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tendría bajo su jurisdicción, entre otros, los asuntos referentes a la normatividad y centralización del control, de todo lo relacionado con: la celebración de contratos de obras de construcción realizados por cuenta del Gobierno Federal y la intervención en las adquisiciones de toda clase, así como la elaboración de estudios y sugerencias de medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública. (15)

A principios de la década de los cincuentas, México, se encontraba en pleno desarrollo. Su estructura industrial y agrícola se fortalecía, las inversiones se multiplicaban en todos los sectores y las exportaciones de materias primas y productos manufacturados au-

mentaban.

Sin embargo, al término de la Guerra de Corea, durante el régimen de Adolfo Ruiz Cortines, la demanda mundial de materias primas y productos manufacturados disminuyó. En consecuencia, disminuyeron las exportaciones y las inversiones. La economía nacional se empezó a congestionar por falta de consumo interno. La situación se agravaba aún más por el desequilibrio entre el crecimiento de la población y el volumen de los recursos agrícolas y otros sectores de la economía que se habían sacrificado para permitir el desarrollo de la industria. (15)

Durante esta administración, en la Secretaría de Trabajo se inició un programa de desconcentración de servicios en la República y se crearon el Instituto Técnico Administrativo del Trabajo y la Academia de Preparación Administrativa. La Secretaría de la Defensa Nacional se reorganizó; la Dirección de Pensiones Militares fue creada y se promulgaron las leyes de Ascensos y Recompensas, de Retiros y Pensiones Militares.

Durante el régimen de Adolfo López Mateos, se expide una nueva

Ley de Secretarías y Departamentos (1958), creándose la Secretaría de la Presidencia, para coordinar las inversiones públicas y promover mejoras a la maquinaria administrativa. La Secretaría de la Presidencia, sería el organismo encargado de: "coordinar los programas de inversión en los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse." (17)

También se impulsó el control de las adquisiciones gubernamentales encomendando su vigilancia a la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, que sustituyó, a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; asimismo, con esa Ley de Secretarías, se creó el Departamento de Turismo para regular y fomentar esta importante actividad; también de la Ley de 1958 surgió la Secretaría de Obras Públicas, de la antes Secretaría de Comunicaciones y Obra Públicas como la dependencia que se encargaría de realizar obras de fomento. (18)

Durante el periodo del presidente Díaz Ordaz, se marca el inicio del proceso de reforma, con la creación de la Comisión de Admi-

nistración Pública (CAP), dependiente de la Secretaría de la Presidencia, integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia. (19)

A la Comisión de Administración Pública se le asignaron como objetivos:

1. Determinar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que debería hacerse en su actual organización.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan. (20)

De 1965 a 1967, la Comisión elaboró un diagnóstico global, formuló las bases para un modelo tendiente a reformar la Administración Pública y propuso medidas concretas para estructurar un programa de reforma administrativa con vistas al cumplimiento del programa de desarrollo.

En 1968, la Comisión estableció un Secretariado Técnico, para que le apoyara en sus trabajos; asimismo, propuso la creación de Unidades de Organización y Métodos (UOM), en cada dependencia, para que colaboraran con el Secretariado Técnico que funcionaría a nivel global. (21)

Así al inicio del siguiente sexenio, se publicó un acuerdo presidencial, que, al fijar las bases operativas de la Reforma Administrativa Federal, institucionalizó muchas de las medidas propuestas por la Comisión de Administración Pública. Con fundamento en esta disposición, se crearon: las Comisiones Internas de Administración (CIDA), constituidas con los responsables de cada dependencia, encargadas de plantear, formular y evaluar las reformas relativas a su esfera interna de acción; las Unidades de Organización y Métodos (UOM), y las Unidades de Programación (UP), a fin de vincular las reformas administrativas de cada dependencia a sus objetivos y metas programáticas, así como para estructurar un sistema de programación del sector público en su conjunto. (22)

Durante este periodo se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria. se crearon las Direcciones Generales de Estudios Económicos y de Estudios Administrativos. dependientes, las dos de la Secretaría de la Presidencia.

2.2 ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

En México, los organismos precursores de las empresas estatales, se crearon durante la colonia; tal es el caso del Estanco del Tabaco o Real Renta del Tabaco, cuyas funciones consistian en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco; la Casa de Moneda, que se incorporó a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora que se estableció en 1780. (23)

Después de la Independencia, la intervención estatal adoptó diferentes modalidades para responder a las necesidades impuestas por la época.

En 1830, se crea el Banco de Avio. con el objeto de desarrollar la industria textil, la cria de gusano de seda y la elaboración de esta, así como el establecimiento de fábricas de papel.

(24)

En 1837. se fundó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, con el propósito de solucionar los problemas que habían surgido con las emisiones previas de monedas de ese metal, encargándosele recogerlas de la circulación para fundirlas y acuñar una nueva. (25)

A fines de siglo pasado el Estado amplió su participación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país. Ya en el presente siglo se estableció la Caja de Préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura.

La intervención del Estado en la vida económica y social del

país ha venido aumentando a partir de 1917, dado su papel de principal responsable de la promoción del desarrollo nacional.

Las entidades estatales han pasado por un proceso de desarrollo institucional muy complejo, por lo cual su evolución de 1925 a 1980, se analizará, conforme a la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (26), en 3 etapas:

- a) Creación coyuntural (1925-1946);
- b) Establecimiento de mecanismos de control (1947-1958);
- c) Creación de sistemas para la planeación y el control (1959-1980);

c.1. Primer periodo.

Programa-presupuesto ligado a ingresos en un modelo de planeación y control centralizado (1959-1976)

c.2. Segundo Periodo.

Programa-presupuesto ligado a las prioridades nacionales en un modelo de planeación y control desconcentrado o sectorial (1977-1980)

a) Creación coyuntural de las entidades paraestatales.
(1925-1946)

Esta etapa se caracteriza por la creación de empresas públicas en función de las diferentes situaciones por las que pasó el país desde la época posrevolucionaria, hasta fines de la Segunda Guerra Mundial.

En la década de los veinte, el gobierno, basado en las disposiciones emanadas de la Constitución de 1917, decidió emprender la reconstrucción institucional, económica y política del país. En esa época se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, con el propósito de resolver la problemática del incipiente sistema bancario del país. También se crearon la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco de Crédito Agrícola, con la finalidad de organizar las actividades del campo.

Fue básicamente a partir de 1925, que, para cumplir con sus nuevas funciones el Estado Mexicano recurrió, de manera importan-

te, a formas juridicoadministrativas, diferentes a las centralizadas, por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que determine o se vea forzado a participar directamente. Se puede afirmar que la mayor parte de las instituciones paraestatales se crearon con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano.

En la década de los años treinta, el Estado orientó su intervención hacia actividades de fomento que propiciaron un marco adecuado para la actividad privada. Ejemplos de este tipo de empresas son: Nacional Financiera (1933), cuya creación obedeció al propósito de fomentar el desarrollo del país, mediante el fortalecimiento del sistema bancario oficial, así como apoyar crediticiamente el desenvolvimiento de la industria nacional: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), encargado de financiar las obras de infraestructura así como los servicios públicos que se requirieron para promover el desarrollo urbano del país. (actualmente es el Banco Nacional de Obras y Servicios Pú-

blicos); la Comisión Federal de Electricidad (1937), creada con el propósito de contar con un organismo que integrara, coordinara e impulsara la generación y distribución de energía eléctrica; Ferrocarriles Nacionales de México (1937) y Petroleos Mexicanos (1938), son empresas que fueron expropiadas por considerarse estratégicas para el desarrollo del país.

A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado, se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización, objetivo básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época.

Algunas de las instituciones creadas en este período son: Altos Hornos de México, cuya constitución en 1942, fue promovida por Nacional Financiera y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Guanos y Fertilizantes (actualmente Fertimex), constituida en 1943, con el propósito de atender las necesidades básicas de la agricultura, ofreciendo a los agricultores fertilizantes de

origen orgánico baratos.

Otras empresas importantes creadas en ese periodo son: la Compañía Industrial de Atenquique, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, la Siderúrgica Nacional y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

En esa época el Estado incrementó su actividad empresarial con la finalidad de regular el mercado y proteger al consumidor final; con este propósito se crearon la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), y la Industrial de Abastos (IDA)

No fueron sólo fines económicos los que generaron y ampliaron el sector paraestatal. La prestación de servicios públicos no lucrativos, la seguridad y asistencia sociales y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, motivaron la aparición de múltiples organismos, como la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, misma que, creada en 1925, fue el primer establecimiento público en México (antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado): el

Instituto Mexicano del Seguro Social; el Instituto Nacional de Cardiología; el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y el Instituto Mexicano del Petróleo.

b) Establecimiento de Mecanismos de Control. (1947-1958)

Para fines del sexenio del presidente Avila Camacho (1940-1946), el número de empresas y organismos del Estado, había adquirido una gran significación; por ello es que, durante el primer año de gobierno del presidente Alemán, se manifestó abiertamente la preocupación por establecer mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera de las entidades paraestatales.

Así, el 31 de diciembre de 1947, se expidió la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La Ley incluía dentro de su ámbito de aplicación, los fideicomisos que

el Gobierno Federal otorgara directamente o a través de alguna institución nacional de crédito. Expresamente en el mismo ordenamiento jurídico se declaraban exentos del sistema del control que se instrumentaba a las instituciones docentes y culturales.

Esta Ley explicaba por primera vez lo que habría de entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Además, otorgaba facultades de control a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A la primera le correspondía la facultad de controlar y vigilar operativamente a los organismos y empresas de participación estatal, así como la supervisión exclusiva de todos los fideicomisos del Gobierno Federal; a la segunda se le asignaron facultades para revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obras realizadas por las propias entidades.

El 27 de enero de 1948, a fin de instrumentar la Ley para el Control, se expidió el decreto de creación de la Comisión Nacional de Inversiones, como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyéndose así el primer me-

canismo de control.

El artículo sexto del citado decreto, estipulaba cuales serían los organismos descentralizados y empresas estatales que quedarían sometidos a la supervisión y control de la Comisión Nacional de Inversiones, ya que en esta Comisión participaba, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa entre otras, se generaban importantes problemas de coordinación intersectorial. Por éste y otros problemas para funcionar con eficacia, la Secretaría de Hacienda promovió la disolución de la Comisión. El 7 de diciembre de 1949 se expidió el decreto que derogaba el del 27 de enero de 1948. Este decreto señalaba, entre otras cosas, que la Secretaría de Hacienda posteriormente se encargaría de establecer un nuevo mecanismo de control y vigilancia para los organismos y empresas estatales.

Así, en 1953, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creó un nuevo organismo de control, denominado Comité de Inver-

siones, cuya actividad más relevante fue la de recopilar información y estadísticas en la materia. El 27 de junio de 1953 se expidió un acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, deberían proporcionar la información necesaria al Comité de Inversiones para la elaboración del programa coordinado de inversiones del Gobierno Federal. Sin embargo, este esfuerzo, tendiente a fortalecer el funcionamiento del Comité, no fue suficiente. Por esta razón, el 17 de septiembre de 1954, se expidió un nuevo acuerdo, disponiendo que dicho organismo, pero ya con el nombre de Comisión de Inversiones, pasara a depender directamente del Presidente de la República.

c) Creación de sistemas para la planeación y el control.

c.1. Primer periodo (1959-1976)

En diciembre de 1958, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en

la que las funciones de la anterior Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se otorgaban a la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, a la cual se le facultó además, para controlar todas las empresas paraestatales que no fueran instituciones financieras o educativas: Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conservó bajo su coordinación a las instituciones nacionales de crédito y de seguros; se creó la Secretaría de la Presidencia, la cual absorbió las funciones de la Comisión de Inversiones, correspondiéndole, como consecuencia, la elaboración de planes y programas de desarrollo, así como la coordinación y autorización de las inversiones.

En diciembre de 1965, se creó una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; ésta, modificó sustancialmente las disposiciones contenidas en la primera Ley de 1947, con el propósito de adecuarla a las nuevas funciones otorgadas a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

Sin embargo, las reformas a la Ley para el Control de 1965, dejaron algunas lagunas, que trataron de corregirse con una tercera Ley, promulgada en diciembre de 1970: esta Ley, consideró por primera vez, como objeto de vigilancia y control gubernamental, no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria, sino también a las de participación minoritaria. En esta Ley, se mejoró la definición de los conceptos de supervisión y control y se incorporó el criterio de que todos los organismos y empresas del sector público deberían someter a la consideración de la Secretaría del Patrimonio Nacional sus programas anuales de operación para efectos de coordinación de actividades.

En el año de 1971, se crearon las Comisiones Internas de Administración (CIDA), las Unidades de Organización y Métodos y las de Programación, a efecto de que dichas unidades de apoyo técnico, asesoraran a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la formulación de sus programas y en la determinación de medios administrativos para alcanzar los objetivos y metas en ellos propuestos.

Es realmente en el periodo 1970-1976, donde se avanza en el control y vigilancia de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, al haberse puesto en prácticas diversos mecanismos, procedimientos y sistemas en relación con la operación de los órganos de gobierno y de dichas entidades paraestatales. Sin embargo, el aumento de los organismos públicos continuo en forma desorbitada y sin planeación o programa alguno y no obstante los cuerpos legales expedidos para su control y vigilancia, las empresas públicas, no eran objeto de una adecuada coordinación. Basta mencionar que según datos de la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Administración Pública Paraestatal contaba en 1976 con cerca de 900 entidades públicas, mismas que eran coordinadas y vigiladas por las tres dependencias centrales de la Administración Pública Federal, conocidas como el triangulo de la eficiencia administrativa (Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Patrimonio Nacional).

El periodo comprendido de 1976 a 1980, no se trata en este

apartado, ya que forma parte de los capítulos siguientes.

2.3 NECESIDAD DE REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública, es el instrumento que tiene el Estado para cumplir con los objetivos políticos, sociales y económicos que una sociedad en constante transformación demanda. La Administración Pública, tiene en consecuencia, que adaptarse a los cambios que se vayan generando en el medio ambiente socio-político en el cual se encuentra inscrita.

México, ha experimentado transformaciones importantes en las últimas décadas que han motivado necesarias reformas a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, para que ésta sea un instrumento ágil y eficiente, que responda a las necesidades y demandas de la sociedad y que regule y oriente el desarrollo.

Los estudios formales que fundamentan la necesidad de reali-

zar una reforma integral a la Administración Pública Mexicana, datan de los análisis realizados por la Comisión de Administración Pública, (CAP, 1965-1970) y por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (CGEA, 1971-1982).

De acuerdo con los análisis mencionados, se detectaron problemas relacionados con los siguientes aspectos:

Al régimen funcional:

- 1.- Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa del gobierno.
- 2.- Duplicación, superposición y en algunos casos contradicción de funciones.
- 3.- Imprecisión de las esferas de competencia.
- 4.- Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal.

A la estructura orgánica:

- 1.- Crecimiento sin obediencia de un plan.
- 2.- Excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia.
- 3.- Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal.

Al factor humano:

- 1.- Ausencia de una política de personal aplicable a todas las dependencias.
- 2.- Formas anacrónicas de selección.
- 3.- Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto.
- 4.- Estrangulamiento escalafonario.
- 5.- Deficiencia en las remuneraciones del personal público.
- 6.- Paradójicamente, exceso y falta de personal.
- 7.- Anarquía en la aplicación de castigos, estímulos y recompensas a los servidores públicos.
- 8.- Falta de concordancia entre los intereses del empleado pú-

blico y los intereses colectivos.

A la coordinación intersecretarial:

- 1.- Métodos inadecuados de comunicación intersecretarial.
- 2.- Falta de coordinación del sector central con el sector paraestatal.
- 3.- Inadecuada coordinación entre dependencias y entidades en lo que se refiere a los procesos operativos.
- 4.- Dificultad del Ejecutivo Federal para controlar el sector paraestatal.

Al proceso presupuestal:

- 1.- Formulación presupuestal desligada de los programas.
- 2.- Rigidez en los procedimientos presupuestales.
- 3.- Falta de universalidad en el presupuesto.

A las adquisiciones del gobierno:

- 1.- Ausencia de una política central en materia de compras del sector público.
- 2.- Falta de coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios.
- 3.- Ausencia de catálogos actualizados.

A los procedimientos administrativos:

- 1.- Carencia de oficinas de planeación y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado.
- 2.- Ausencia de una oficina superior de organización y sistemas.
- 3.- Falta de aprovechamiento de los métodos para mejorar y simplificar el trabajo.
- 4.- Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites.

En lo concerniente al sector paraestatal, a pesar de algunos esfuerzos, particularmente en los que se refiere a la planeación, coordinación, comunicación y vigilancia de las acciones de las

empresas paraestatales, no había sido posible integrar de manera institucionalizada las tareas de éstas al ámbito central, ni revisar a fondo su organización administrativa, a fin de detectar casos de duplicación y contradicción de actividades.

Con el propósito de resolver estos problemas, la CAF, planteó desde su informe de 1967, la necesidad de precisar los sistemas de trabajo y de coordinación que permitieran agrupar y clasificar sectorialmente a las dependencias y entidades, para elevar la eficiencia de la Administración Pública Federal en su conjunto. Hasta 1976, fueron pocos en realidad los avances logrados en torno a la sectorización de la Administración Pública Federal.

Así, no obstante algunos intentos parciales realizados en 1975 y 1976 (como la creación de las Comisiones Sectoriales y Subsectoriales, entre ellas la de la Industria Azucarera, la Coordinación de la Industria Siderúrgica, la de Energéticos y la mixta de las Industrias Textil y del Algodón), al inicio del régimen del Lic. López Portillo, no se contaba aún con mecanismos admi-

nistrativos generalizados que permitieran la integración. POR SECTORES, de las diferentes dependencias y entidades, con la idea de imprimir mayor coherencia a las políticas gubernamentales, garantizar la coordinación y evitar la contradicción de acciones, que, en ocasiones, se producen entre las instituciones que concurren a un mismo sector de actividad.

Para lograr lo anterior se requería, según el diagnóstico de la Comisión de Administración Pública, "modificar la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para institucionalizar la SECTORIZACION ADMINISTRATIVA. Resolviendo así, problemas de organización administrativa que afectan simultáneamente a las diversas entidades paraestatales, agrupándolas por sectores de actividad, en función de su más adecuada coordinación en torno del desarrollo económico y social del país." (27)

NOTAS DEL CAPITULO 2.

- (1) Carrillo Castro, Alejandro.
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.
Porrúa.
México, 1980. pag. 40
- (2) Carrillo Castro, Alejandro.
Op. Cit. pag. 41
- (3) Carrillo Castro, Alejandro.
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.
Instituto Nacional de Administración Pública.
Seminario Sobre como reformar la Administración Pública.
México, 1978. pag. 14
- (5) Cordova, Arnaldo,
LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO,
Serie Popular Era,
Núm. 15, pags. 16-17
- (6) Carrillo Castro, Alejandro,
Op. Cit. pag. 17
- (7) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Libro Primero: Marco Global Administrativo del Gobierno Federal,
ral,

Presidencia de la República, C.G.E.A..

México, 1982. pag. 159

(8) Ibidem. pag. 159

(9) Carrillo Castro.

Op. Cit. Pags. 25 - 26.

(10) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,

Op. Cit. pag. 159.

(11) Carrillo Castro. Alejandro.

Op. Cit. pag. 26.

(12) Ibidem. pags. 27-29

(13) Ibidem. pags. 30-31

(14) Ibidem. pag. 31.

(15) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,

Op. Cit. pag. 61

(16) Carrillo Castro, Alejandro.

Op. Cit. pag. 33.

(17) LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO,

D.O. 23 de Diciembre de 1958.

Artículo 16. Fracc. IV.

- (18) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Op. Cit. pag. 161.
- (19) Carrillo Castro, Alejandro,
Op. Cit. pag. 45.
- (20) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Op. Cit. pag. 163.
- (21) Ibidem. Pag. 163
- (22) Ibidem. Pag. 164
- (23) Poinsett, Joel E.
NOTA SOBRE MEXICO,
Ed. Jus,
México, 1956, pag. 510.
- (24) Martinez Le Clairche, Roberto,
CURSO DE TEORIA MONETARIA,
UNAM,
México, 1968. pag. 215.
- (25) Lopez Rosado, Diego,
CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO,

UNAM,

México, 1973. pag. 223.

(26) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,

Op. Cit. Pags. 29-35

(27) INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA,

CAP. 1967.

Presidencia de la República,

C.G.E.A.,

México, 1982.

3. - REFORMA ADMINISTRATIVA.

3.1 Objetivos y propósitos básicos de la Reforma Administrativa.

3.2. Etapas ó fases de implantación de la Reforma Administrativa.

3.3. Mecanismos de participación para la ejecución de la Reforma Administrativa.

3.4. Programas específicos de la Reforma Administrativa de acuerdo a sus objetivos.

3.5. Reestructuración de la Administración Pública Federal.

3. REFORMA ADMINISTRATIVA.

La información expuesta en este capítulo fue tomada en su mayor parte del libro de la Coordinación General de Estudios Administrativos, titulado Marco Global Administrativo del Gobierno Federal y del libro de Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México.

En el año de 1976, el Ejecutivo se propuso llevar a cabo un cambio profundo a la Administración Pública Federal, con el fin de que ésta fuera congruente con el desarrollo económico y social del país. Así, el Programa de Reforma Administrativa constituye el instrumento del gobierno para "organizarnos a fin de prestar, de modo más eficiente, los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, con la idea de que los niveles mínimos de vida y dignidad alcancen a todos, particularmente a los grupos menos favorecidos, así como abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a (los distintos) sectores y regiones del país." (1)

3.1 OBJETIVOS Y PROPOSITOS BASICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

El programa de Reforma Administrativa tiene cinco objetivos básicos:

1. Organizar al gobierno para organizar al país;
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno;
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal;
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal; y
5. Mejorar la impartición de justicia.

De estos cinco objetivos básicos, se derivan los objetivos específicos y las metas.

Los objetivos básicos comprenden a su vez, los propósitos básicos de la reforma administrativa y son:

1. El logro de una mayor eficiencia.- Es decir, el uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado.
2. La consecución de una mayor eficacia.- La utilización más eficiente de los recursos con que se cuenta debe garantizar el efectivo cumplimiento de los propósitos políticos que la nación se ha planteado como deseables.
3. La obtención de un alto nivel de congruencia.- La articulación y el orden de prioridades de las acciones y de las decisiones gubernamentales, garantiza que los distintos esfuerzos no se dupliquen, anulen o contradigan entre sí.
4. La honestidad en las acciones.- Se debe actuar honestamente para evitar caer en la parcialidad en favor de intereses creados, en inmoralidad o corrupción.

5. La participación o corresponsabilidad de la ciudadanía en los programas del sector público.- Este propósito requiere de la institucionalización de mecanismos participativos en todos los niveles y sectores de la administración.

3.2 ETAPAS O FASES DE IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Por razones de estrategia se han señalado convencionalmente etapas de implantación del programa en su conjunto, a fin de evaluar periódicamente los resultados alcanzados.

La PRIMERA ETAPA, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas estructurales, funcionales y de procedimiento derivadas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 24 de diciembre de 1976, para organizar más eficientemente las instituciones o dependencias directas del Ejecutivo.

En la SEGUNDA ETAPA, se organizó a la Administración Pública

Federal por sectores de actividad: se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas, encargándoseles el estudio y planteamiento de las reformas a las entidades paraestatales que quedaron agrupadas bajo su coordinación a fin de fortalecerlas, depurarlas, transformarlas, fusionarlas, crear otras nuevas, consolidar las existentes y en algunos casos liquidarlas por no cumplir sus fines o por no ser ya conveniente su funcionamiento desde el punto de vista económico o de interés público.

En la TERCERA ETAPA, se establecieron los mecanismos y criterios para coordinar las acciones de los distintos sectores, con el fin de armonizarlas entre sí, como parte de un todo. Por consiguiente, en esta etapa, se analizó la coordinación que debe existir entre los diferentes sectores, para dar origen a lo que debe ser "la unidad dentro de la diversidad administrativa." (2)

Esta tercera etapa está apoyada en las dos anteriores, las cuales al iniciarse ésta, no terminan, sino que por el contrario, se vuelven un proceso permanente, ya que siempre se necesitará revisar

las estructuras de las dependencias centrales y los distintos sectores administrativos. No hubiera sido posible empezar la tercera etapa sin haber logrado un considerable avance en las anteriores.

LA CUARTA ETAPA, se conoce como de "reforma de ventanillas", ya que se orienta a resolver los problemas y reclamos más notorios del público que acude a las oficinas gubernamentales a realizar un trámite, ejercer un derecho o cumplir una obligación.

"...ya que son los seres humanos a la vez sujeto y fin de toda Reforma Administrativa" (3), la QUINTA ETAPA, se orienta al establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal al servicio del Estado, que garantice al mismo tiempo, los derechos de los trabajadores y propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Gobierno Federal.

3.3 MECANISMOS DE PARTICIPACION PARA LA EJECUCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Para la programación de las acciones de la Reforma Administrativa se distinguen tres áreas de análisis y tres tipos de mecanismos de participación que actúan en tres diferentes niveles o ámbitos.

La primera área se refiere a los sistemas sustantivos de operación, ésta abarca las funciones encomendadas a los Secretarios de Estado y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, tanto en su calidad de dependencias centrales, como en la modalidad de cabezas de sector; y los objetivos que tienen a su cargo las entidades de la Administración Pública Paraestatal, tanto particularmente, cuanto formando parte de un sector.

La segunda área es la de los sistemas adjetivos o de apoyo común a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estos sistemas incluyen las funciones de programación presupuesto, información, estadística, financiamiento, contabilidad y evaluación de resultados.

La tercera área de análisis se dirige a los sistemas de admi-

nistración de los recursos humanos del sector público. Esta área debería considerarse dentro de la de los sistemas de apoyo; sin embargo, se analiza por separado debido a la importancia que tiene el hombre dentro de cualquier organización.

Los tres mecanismos de participación, se establecieron de acuerdo a los tres niveles en que convencionalmente se encuentra dividida la Administración Pública Federal para fines de programación y consulta, y son:

- 1) LOS MICROADMINISTRATIVOS, que actúan en el nivel de cada institución, dependencia o entidad. Dentro de estos mecanismos, unos se avocan al funcionamiento sustantivo de la dependencia o entidad en su conjunto, y otros a una función adjetiva común a todas las unidades que las componen. La responsabilidad, en este nivel de análisis le corresponde a cada uno de los titulares de las instituciones.
- 2) LOS MESOADMINISTRATIVOS O DE AMBITO SECTORIAL, que funcionan en

el nivel de cada sector administrativo de coordinación para estatal; dentro de estos mecanismos se distinguen:

- A) Los que se establecen bajo el cargo directo de los Secretarios de Estado o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su función de coordinadores de sector; y
- B) Los cuerpos colegiados que se formen para apoyar en diferentes aspectos a la coordinación sectorial.

Los principales instrumentos de participación que funcionan en este nivel, son:

- A. Comité Técnico Consultivo de Unidades de Apoyo a la Coordinación Sectorial (COTECCOS), instaurado por acuerdo tomado por el Presidente de la República el 18 de Noviembre de 1980, integrado por representantes de las unidades administrativas encargadas del apoyo a la coordinación sectorial en cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, con el objeto de establecer el mecanismo global de consulta e intercambio de información y de experiencias para la proposición de lineamientos, criterios y estrategias en

aspectos de coordinación intra e intersectorial. (4)

B. Comisión Lineamiento 104.- Esta Comisión fue instaurada por acuerdo tomado por el Presidente de la República el 25 de marzo de 1980, para dar cumplimiento al numeral 104. de los lineamientos para la sectorización de las dependencias con atribuciones generales y/o normativas en relación con la Administración Pública Paraestatal, y la cual tiene como objetivo la emisión de lineamientos y criterios, que normen globalmente las políticas de las entidades paraestatales en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera, y otros aspectos de interés general. (5)

3) LOS MACROADMINISTRATIVOS, que funcionan en el nivel global o de conjunto, incluyen las acciones de coordinación intersectorial. Estos mecanismos abarcan a aquellos que tienen por objeto coordinar las actividades sustantivas del Ejecutivo y las que operan en relación con los diferentes sistemas adjetivos o de orientación global y apoyo administrativo común. Los aspectos que se refieren al ámbito global o macroadministrativo son responsabilidad

directa del Presidente de la República a través de iniciativas de Ley, reglamentos, acuerdos y directrices.

Además de los mecanismos de participación definidos, que actúan en el ámbito interno de la Administración Pública Federal, existen aquellos que la vinculan con los otros niveles de gobierno, estatal y municipal, y con los sectores social y privado.

3.4 PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE ACUERDO A SUS OBJETIVOS.

Del objetivo I, "Organizar al gobierno para organizar al país", derivan cinco programas específicos, que se orientan básicamente a la transformación y actualización de las estructuras y funciones de los sistemas operativos de la administración. Dentro de estos cinco programas se encuentra el que se refiere a la sectorización de la Administración Pública, el cual se tratará detalladamente en la parte final de este capítulo:

- Programa 1. Reformas a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada.
- Programa 2. REFORMAS TENDIENTES A LA MEJOR ORGANIZACION Y COORDINACION SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, CON ESPECIAL INTERES EN LO QUE CORRESPONDE A CONSEGUIR EL OPTIMO FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.
- Programa 3. Reformas tendientes a promover la desconcentración administrativa y territorial de la Administración Pública Federal.
- Programa 4. Reformas tendientes a la simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios al público, y
- Programa 5. Reformas a las bases jurídicas de la Administración Pública Federal.

Los programas específicos que se derivan del objetivo II, "Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno", se refieren básicamente, a la articulación de las funciones adjetivas que ejercen los principales sistemas de regulación global y apoyo administrativo común:

Programa 6. Reformas al sistema de planeación.

Programa 7. Reformas a los sistemas de programación y presupuesto.

Programa 8. Reformas al sistema de financiamiento del sector público.

Programa 9. Reformas al sistema de ejercicio del presupuesto.

Programa 10. Reformas al sistema de contabilidad gubernamental.

Programa 11. Reformas a los sistemas de auditoría y control.

Programa 12. Reformas a los sistemas de informática y estadística.

Programa 13. Reformas al sistema de evaluación.

Programa 14. Reformas a los sistemas y recursos materiales; y

Programa 15. Reformas administrativas en apoyo al sistema nacional de comunicación social.

Del objetivo III. "Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público". se deriva un programa específico:

Programa 16. Reformas a los sistemas de administración y desarrollo del personal público.

El objetivo IV, "Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo", tiene tres programas específicos:

Programa 17. Apoyo a las reformas administrativas de los Poderes

Legislativo y Judicial, a fin de fortalecer y mejorar relaciones de coordinación con el Ejecutivo Federal.

Programa 18. Reformas administrativas en apoyo al proceso electoral.

Programa 19. Reformas a los sistemas de coordinación entre la federación, estados y municipios, así como asesoría técnica a la reforma de las administraciones estatales y municipales para procurar el fortalecimiento del federalismo y del municipio libre.

Del objetivo V, "Mejorar la impartición de la justicia", en el ámbito del Ejecutivo Federal y de sus relaciones de coordinación con otros órganos y niveles encargados de administrar justicia:

Programa 20. Reformas a la impartición de justicia, en el ámbito del Ejecutivo Federal y de sus relaciones de coordinación con otros órganos y niveles encargados de ad-

ministrar justicia.

A través del programa 2. Reformas tendientes a la mejor organización y coordinación sectorial de la Administración Pública Paraestatal, se instrumentaron los cambios que hicieron posible integrar la estructura sectorial. A continuación se presentan su objetivo general, sus subprogramas y sus metas específicas. (6)

Objetivo General:

Contar con los instrumentos jurídico-administrativos cuya implantación coadyuve a delimitar la participación de los diversos coordinadores de sector y de las entidades sectorizadas de la Administración Pública Federal, en la formulación y el desarrollo de los planes económicos y sociales del país, así como elevar los niveles de eficacia y congruencia propias de cada sector y los de la Administración Pública en su conjunto.

Subprograma 1. Lineamientos para la Sectorización.

Objetivo Especifico:

Contar con bases formales y conocidas de normalización para la organización, funcionamiento y control sectorial.

Metas a corto plazo (1980-1982):

Constituir un mecanismo global, en el que participen todas las dependencias coordinadoras del sector, como foro para la consulta e intercambio de información y de experiencias para la proposición de lineamientos, criterios, estrategias y tecnologías de apoyo a la coordinación intra e intersectorial.

Integrar información básica de las entidades paraestatales, con el objeto de fundamentar y apoyar la toma de decisiones en materia de racionalización de los sectores administrativos, promoviendo la actualización y depuración permanente del Acuerdo de Sectorización.

Determinar "reglas de juego" sectorial cada vez más precisas, a efecto de que, tanto las dependencias con funciones de orientación y apoyo global, como las que funcionan como coordinadoras de sector, así como las entidades paraestatales, conozcan sus atribuciones y obli-

gaciones dentro de los diversos procesos y sistemas en los que se apoya la Administración Pública Federal en el desempeño de sus actividades. En este sentido, es necesario una tercera versión de Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.

Actualizar el manual de organización de la Administración Pública Paraestatal, así como difundir la información que se requiere para tal efecto.

Allegar la participación de interesados y expertos en materia de Reforma Administrativa Sectorial, así como la de los responsables de las áreas de apoyo a la coordinación sectorial en las dependencias, en donde se promueve el intercambio de información y experiencias en materia de empresa pública.

Metas a mediano y largo plazo:

Lograr que el mecanismo global a integrar, produzca y proponga proyectos sobre lineamientos y criterios que pueda utilizar el titular del Ejecutivo y las dependencias globalizadoras para la constitución, incremento, modificación, liquidación y extinción de las en-

tidades paraestatales.

Obtener un consenso en el mecanismo global de participación, para llegar a proponer lineamientos y criterios de carácter global, que permitan normar las acciones de las entidades paraestatales en materia de eficiencia, eficacia y productividad, con base en el análisis de los conceptos que se han venido empleando en documentos, declaraciones y planes en el ámbito de la Administración Pública.

Subprograma 2. Fortalecimiento Sectorial.

Objetivo específico:

Conseguir un mayor grado de vinculación de la organización sectorial de la Administración Pública Federal, con los objetivos, metas y estrategias establecidas en los diversos planes: global, sectoriales e intersectoriales del Gobierno Federal.

Metas a corto plazo (1980-1982):

Contribuir a la racionalización de la Administración Pública Paraestatal a través de la aplicación de los principios generales que

norman las acciones de la Reforma Administrativa Sectorial, proporcionando el apoyo técnico que se requiera, emitiendo los dictámenes, asesorías y consultas solicitadas para tal efecto.

Institucionalizar el análisis y diagnóstico de los programas de acción del sector público, a efecto de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se responsabilicen en la definición de mecanismos de apoyo y acciones de reforma administrativa para el logro de sus objetivos y metas sectoriales.

Contar con una guía técnica para la organización y operación del Fideicomiso Público en México.

Metas a mediano y largo plazo:

Conocer los principales aspectos que inciden en el funcionamiento de las entidades paraestatales, así como los efectos que su participación produce en las distintas variables macroeconómicas para su ulterior difusión pública.

Conseguir que las dependencias globalizadoras analicen, actualicen y difundan sus criterios y directrices de carácter general tendientes a lograr una mejor integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Federal.

Subprograma 3. Mecanismos de Coordinación y Participación Sectorial e Intersectorial.

Objetivo específico:

Identificar, depurar y promover la implantación de mecanismos que faciliten la coordinación intrasectorial e intersectorial y, en su caso, considerar para ello la participación de los sectores social y privado.

Metas a corto plazo (1980-1982):

Integrar la información relativa a los mecanismos de coordinación intersectorial y promover su depuración.

Proporcionar apoyo técnico en materia de sectorización a los

gobiernos de los Estados, para optimizar el control y operación de las entidades paraestatales en las propias entidades federativas.

Metas a mediano y largo plazo:

Contar con recomendaciones para elevar el nivel de congruencia de las dependencias y entidades federativas.

Crear y, en su caso, perfeccionar, depurar, institucionalizar o fortalecer, los mecanismos de participación de los sectores social y privado con el público.

En el siguiente apartado se exponen los puntos más importantes, relacionados con la reestructuración de la Administración Pública, a partir de 1976.

3.5 REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En 1976, con el Programa de Reforma Administrativa, y actualmente con el propósito del Ejecutivo de modernizar la administra-

ción, para que ésta "actúe con eficacia y agilidad" (7), se han realizado cambios profundos a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública.

Dichos cambios tienen su fundamento legal, como se ha mencionado anteriormente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así, al inicio del gobierno del Lic. José López Portillo, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se encarga de las principales funciones de regulación y apoyo global; se crea el Departamento de Pesca, que más tarde, se establece como Secretaría; se modifican las estructuras y adecúan las funciones de las Secretarías de Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, Agricultura y Ganadería y Obras Públicas, quedando como: Secretaría de Comercio, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En diciembre de 1982, por iniciativa del Ejecutivo Federal, se

realizan una serie de reformas y adiciones a la Ley Orgánica con el propósito de "que sea factible la modernización y ajuste de la misma (la administración), redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando las nuevas competencias, lo que permitirá hacer frente, con capacidad y decisión, a la problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados." (8)

Entre las reformas y adiciones más importantes a la Ley Orgánica tenemos:

- La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual está facultada para "normar y vigilar el funcionamiento de operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sancionar o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público." (9)

Esta Secretaría se constituye en una dependencia de orien-

tación y apoyo global, que refuerza el modelo de sectorización, como lo señala el Lic. Miguel de la Madrid:

"El esquema sectorial, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de orientación y apoyo global, se refuerza con la adición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como globalizadora en materia de control." (10)

- Las atribuciones otorgadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto para regular integralmente la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de tal forma que sea posible establecer las bases para el desarrollo del servicio público de carrera del país.

- La reintegración de las funciones de comercio exterior y de fomento y desarrollo de la industria nacional, a través del desprendimiento de las atribuciones relacionadas con la planta industrial del país de la Secretaría de Patrimonio y Fo-

mento Industrial, y su consiguiente incorporación a la Secretaría de Comercio, que es transformada en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- La integración del área de energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica del Estado, en una sola dependencia: la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, antes la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- La transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que además de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, se encargue de la protección ecológica, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población.
- Así las dependencias con que cuenta actualmente el Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, son las siguientes:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Programación y Presupuesto;
Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca;
Departamento del Distrito Federal.

Al reestructurarse la Administración Pública Federal, se modifica también la estructura sectorial, cambiando los coordinadores de sector y adicionándose como globalizadora, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Asimismo, como ya se mencionó, la mayoría de los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustentan jurídicamente la sectorización, sufren modificaciones con el propósito de fortalecer el esquema sectorial y hacerlo conariente con las reformas a la Administración Pública Central.

En el siguiente capítulo se presenta el esquema sectorial, describiendo las partes que lo componen y su funcionamiento.

NOTAS DEL CAPITULO 3

- (1) López Portillo, José,
MENSAJE DE TOMA DE POSESION.
México. 10. de diciembre 1976.
- (2) López Portillo, José
TERCERA REUNIÓN DE GABINETE SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA.
México. 21 de diciembre de 1977.
- (3) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Libro Primero.
Marco Global Administrativo del Gobierno Federal.
Presidencia de la República, C.G.E.A.,
México, 1982. pag. 125
- (4) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Libro Segundo.
Programas Especificos y Lineamientos de Acción.
Presidencia de la República, C.G.E.A.,
México, 1982, pag. 51
- (5) Ibidam. pag. 51
- (6) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,

Libro segundo.

Programas Especificos y Lineamientos de Acción.

Presidencia de la Republica. C.G.E.A..

México, 1982. pags. 46 y 48

(7) Miguel de la Madrid Hurtado.

INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,

México. 4 de diciembre de 1982. pag. 7.

(8) Ibidem. pag. 8.

(9) Ibidem. pag. 9.

(10) Ibidem. pag. 10.

4. MODELO MEXICANO DE SECTORIZACION.

4.1. Contexto jurídico de la sectorización.

4.2. Marco conceptual de la sectorización.

4.3. Modelo operativo de la sectorización.

4.3.1. Objetivos del esquema sectorial.

4.3.2. Criterios de sectorización.

4.3.3. Instancias de decisión.

4.3.4. Forma y modalidades de participación de los distintos componentes sectoriales en materia de programación y presupuestación, control y evaluación.

4. MODELO MEXICANO DE SECTORIZACION.

4.1. CONTEXTO JURIDICO DE LA SECTORIZACION.

Para que la figura de la coordinación sectorial adquiriera toda su validez, se fundamenta en diversas disposiciones de orden jurídico; en este apartado se mencionan las más significativas. (1)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades para-

estatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." (2)

El anterior artículo constitucional reviste capital importancia para el objetivo de este estudio, en virtud de que distingue, dentro de la Administración Pública Federal, la existencia de dos grandes sectores: uno centralizado y otro paraestatal; además de que este artículo, es la base constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . (LOAPF).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1976, constituye el marco jurídico que delimita los fines, atribuciones y acciones de la Administración Pública, tanto centralizada, como paraestatal. El 29 de diciembre de 1982, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se señalan las reformas y adiciones a la citada Ley.

A continuación se transcriben los artículos más importantes de esta Ley, relacionados con la sectorización: ya sea porque precisen las funciones y atribuciones de las entidades de la administración paraestatal, o porque sustenten jurídicamente a la sectorización.

El artículo primero señala: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal."

Estas dos grandes ramas en que se divide la Administración Pública Federal, constituyen el instrumento en que se apoya el Poder Ejecutivo Federal para alcanzar sus objetivos.

El artículo 45. establece qué organismos deben considerarse como descentralizados: "Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten."

El artículo 46, define cuales son las empresas de participación estatal mayoritaria:

- "I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica ;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito: así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - A). Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social.

- B). Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal:
- C). Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien, designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

El artículo 47, señala que organismos pueden crear fideicomisos y que dependencia es el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada: "Los fideicomisos a que se refiere esta ley, son aquellos que el gobierno federal, o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada."

El artículo 48, faculta al Presidente de la República para determinar agrupamientos sectoriales: "A fin de que se pueda llevar a cabo la intervención que conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas en-

tidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

El artículo 49. establece que la intervención del Ejecutivo en la agrupación sectorial se hará a través de los coordinadores de sector y señala asimismo, en forma general, las funciones de dichos coordinadores: "La intervención a que se refiere el artículo anterior, se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en

subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades."

El artículo 50, señala cómo se llevarán a cabo las relaciones del Ejecutivo con las entidades paraestatales: "Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector."

Los artículos 51, 52, 53, 54, 55 y 56 que hacían referencia a las entidades paraestatales, fueron derogados y son replanteados por la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, establece en su artículo 60., que: "Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación..."

Como se puede apreciar, este artículo hace una referencia directa a la operación del esquema de sectorización, al responsabilizar a las cabezas de sector de la orientación y coordinación del proceso de planeación y programación.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El artículo 141. señala que el programa anual de auditoría que elaboren los órganos de auditoría interna de entidades coordinadas sectorialmente, debe contar con la conformidad del coordinador de sector respectivo.

Los artículos 142 y 143, hacen referencia a la intervención de la coordinadora sectorial cuando los programas anuales de auditorías:

- a) No reúnan los requisitos de contenido establecidos en los programas mínimos;
- b) Se modifiquen en su contenido sin afectar lo establecido en los programas mínimos; y
- c) Deban ser adecuados por los cambios que al contenido de los programas mínimos, haga la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo 148, menciona en su segundo párrafo que: "Las entidades coordinadoras de sector, en el ejercicio de las atribuciones que les confiere el artículo 6o. de la Ley, (Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público) podrán realizar visitas a sus entidades coordinadas para los mismos efectos."

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de mayo de 1986, tiene por objeto, regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. (3)

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, contiene las disposiciones generales relativas a su objeto, la definición de las entidades paraestatales, las excepciones de algunas entidades, como las universidades autónomas y las instituciones nacionales de crédito, las cuales se regirán por sus propios ordenamientos de creación y el principio de que las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión.

Asimismo, se desarrollan las disposiciones relativas a los organismos descentralizados y al establecimiento del Registro Público de éstos, se regulan las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos, se prevé lo concerniente al desarrollo y operación de las entidades y se fijan las reglas de su control y

evaluación.

A través de esta Ley"... se pretende fortalecer el papel titular de cada coordinadora de sector, al integrarla a la presidencia de cada órgano de gobierno; pues será quien mejor podrá señalar dentro de los grandes objetivos nacionales, el desarrollo de cada una de las entidades públicas, dentro del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales que se definan por el gobierno federal.

(Asimismo)... se establecen los grandes lineamientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad, y la intervención en los casos que corresponde, de las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector." (4)

Es importante mencionar que esta Ley abroga la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

Otras Leyes.

Existen además de las leyes mencionadas, las siguientes que también se relacionan con la materia: Ley General de Deuda Pública (D.O. 31-12-76), Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (D.O. 29-12-78), Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (16-01-85), Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (30-12-82), Ley de Información Estadística y Geográfica (D.O. 30-12-80), Ley de Obras Públicas (D.O. 30-12-80) y Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 08-01-82).

Acuerdos.

Es también importante para la configuración de este marco jurídico, referirse a los acuerdos que con la finalidad de estructurar el funcionamiento del esquema sectorial ha emitido el Ejecutivo Federal.

El acuerdo del 13 de enero de 1977 (D.O. 17-01-77), agrupa por sectores administrativos a las entidades de la Administración Públi-

ca Paraestatal, con la finalidad de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se lleven a cabo a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se designe como coordinador de sector.

Por otra parte, el 17 de abril de 1979, se emitió un acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debían adecuar sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa, este acuerdo se refiere a la sectorización en los siguientes artículos:

Artículo segundo.- Define al sector como "El agrupamiento de entidades de la Administración Pública, coordinado por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que en cada caso designe al Ejecutivo Federal, atendiendo a objetivos y metas comunes."

Artículo cuarto.- Señala que, "Cualquier modificación a la estructura o bases de organización de las entidades sectorizadas, deberá contar con la previa autorización del coordinador sectorial."

Artículo quinto.- Establece que. "Las coordinadoras sectoriales, serán el conducto para la presentación a la Secretaría de Programación y Presupuesto de los presupuestos de egresos de las entidades agrupadas en un sector".

Artículo sexto.- Indica que. "Los coordinadores de sector podrán establecer mecanismos participativos en el ámbito de sus respectivas competencias, a efecto de dar congruencia a sus funciones como coordinadoras sectoriales".

Posteriormente, se consideró necesario un segundo acuerdo que abrogara el del 13 de enero de 1977 y a los demás acuerdos modificatorios en esta materia. Se publicó en el Diario Oficial el 10 de abril de 1981 y tuvo como finalidad concentrar en un solo documento la totalidad de entidades sectorizadas hasta esa fecha.

El 19 de agosto de 1982, (D.O. 03-09-82), se emitió un tercer acuerdo de sectorización. La finalidad de este acuerdo, como señala

el Considerando del mismo, es: "...llevar a cabo una reubicación respecto a determinadas entidades, retirar de los sectores administrativos aquellas que han sido liquidadas a esa fecha, así como agrupar por sectores las entidades paraestatales de nueva creación y actualizar el agrupamiento de las entidades sectorizadas".

Este acuerdo, básicamente reagrupa el total de las entidades que forman la Administración Pública Paraestatal, pues clasifica en 16 sectores, 964 entidades entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria y fideicomisos. (Cuadros 4-1 y 4-2)

El 19 de mayo de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que, basándose en el anterior, fortalece la autoridad y capacidad administrativa de los coordinadores de sector, para el cabal desempeño de sus funciones. (5)

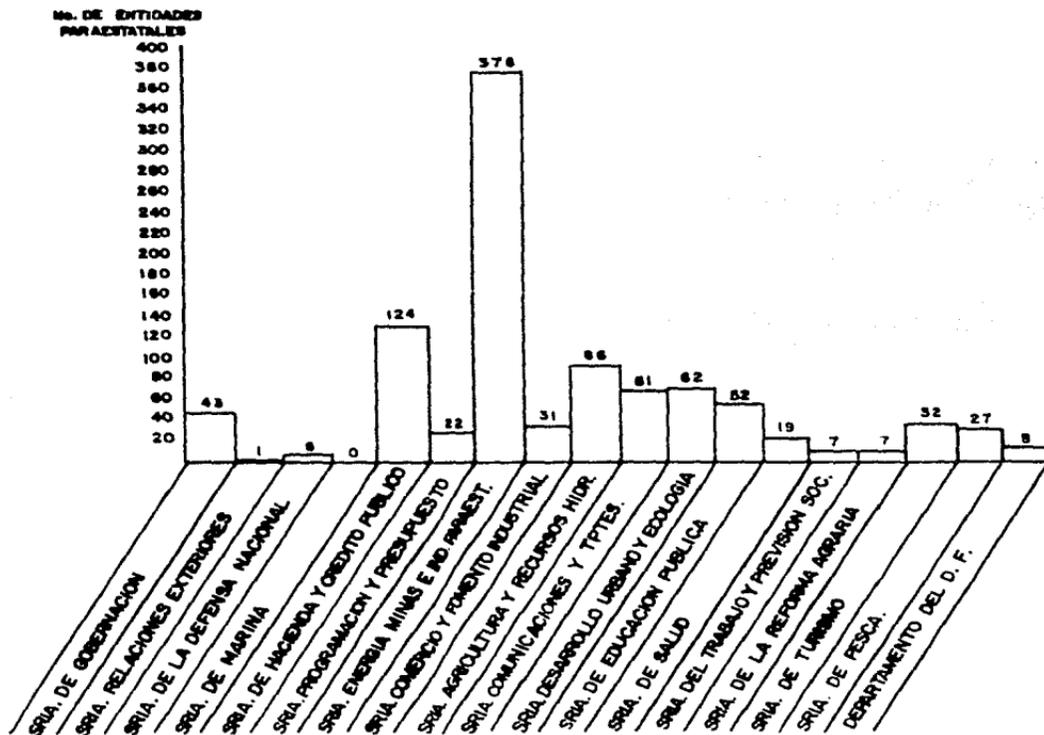
Este acuerdo establece las actividades que deben realizar los diferentes componentes del modelo sectorial en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el

AGRUPACION POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL, SEGUN ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO
EN EL D.O.F. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

No.	COORDINADOR DE SECTOR	ORGANISMO DESCENTRALIZADO	EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA	FIDEICOMISO.	TOTAL
1a.	SRIA. DE GOBERNACION	2	40	---	1	43
2a.	SRIA. DE RELACIONES EXTERIORES	---	---	---	1	1
3a.	SRIA. DE LA DEFENSA NACIONAL	1	1	---	4	6
4a.	SRIA. DE MARINA	---	---	---	---	---
5a.	SRIA. DE HDA. Y CREDITO PUBLICO	5	54	2	63	124
6a.	SRIA. DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	5	15	---	2	22
7a.	SRIA. DE ENERGIA MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL	12	316	37	11	376
8a.	SRIA. DE COMERCIO Y FOMENTO IND.	7	21	3	---	31
9a.	SRIA. DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDR.	12	50	4	20	86
10a.	SRIA. DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	4	43	10	4	61
11.	SRIA. DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	2	17	---	43	62
12.	SRIA. DE EDUCACION PUBLICA	18	17	---	17	52
13.	SRIA. DE SALUD.	17	1	---	1	19
14.	SRIA. DEL TRABAJO Y PREVISION SOC.	3	---	---	4	7
15.	SRIA. DE LA REFORMA AGRARIA	1	1	---	5	7
16.	SRIA. DE TURISMO	---	19	13	---	32
17.	SRIA. DE PESCA	---	24	3	---	27
18.	DEPARTAMENTO DEL D. F.	6	2	---	---	8
	T O T A L	95	621	69	179	964

NOTA: LOS NOMBRES DE LAS DEPENDENCIAS SE ACTUALIZARON CONFORME A LAS REFORMAS Y ADICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. (29 DE DICIEMBRE DE 1982).

**DISTRIBUCION DE ENTIDADES PARASITATALES POR SECTOR SEGUN
ACUERDO DE SECTORIZACION PUBLICADO D.O.F. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1992**



gasto de las entidades paraestatales. (6)

Establece, asimismo, como órganos de gobierno a los Consejos de Administración, Juntas Directivas, Comités Técnicos y cualquier otro cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal y define las actividades que para su conformación, deberán realizar los distintos componentes de esquema sectorial.
(7)

Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.

Estos Lineamientos fueron elaborados conjuntamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Existen 2 versiones, la primera del 22 de julio de 1977 y la segunda del 25 de mayo de 1979.

Este documento señala los objetivos básicos del esquema sectorial; define cada uno de los niveles de decisión de la sectorización: dependencias de orientación y apoyo global (Secretaría de Programa y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación), dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamento Administrativo), y entidades paraestatales integrados a cada sector; establece "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- de los distintos niveles de decisión mencionados." (8)

4.2 MARCO CONCEPTUAL DE LA SECTORIZACION.

Se considera como conceptos fundamentales de la sectorización, aquellos que de alguna forma intervienen en el esquema sectorial, tales como el sector administrativo, las dependencias de orientación y apoyo global, las dependencias coordinadoras de sector y las entidades paraestatales.

El criterio de sector, atendiendo a su definición etimológica, significa parte de un todo.

Ha sido definido como cada parte, con caracteres peculiares de una colectividad humana, de una ciudad o lugar. (9)

También se ha definido como parte, aspecto particular de un conjunto, campo y sector económico. (10)

Por otra parte, en la estructura económica mexicana, se hace referencia a la existencia de tres sectores: público, social y privado; entendiéndose como sector público, aquél que está conformado por las empresas del estado; sector social, el que está constituido por el ejido, las tierras comunales y otras formas de asociación; el sector privado, formado por los capitales de los particulares,

Juan Ignacio Jimenez Nieto, afirma "que los sectores de actividad no existen en la realidad administrativa. El sector es un concepto analítico, representa el sumatorio de la acción pública y pri

vada 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, isino intrinsecamente política! se administran las instituciones y se gobiernan los sectores." (11)

Alejandro Carrillo Castro, se refiere a los sectores de actividad, como los "casos en que las actividades operativas ó productos finales de dos o más instituciones, inciden en un mismo ámbito de actividad, como el agropecuario o el de beneficio social, o en torno a un problema específico y aunque éstos no pueden encasillarse en un solo sector convencional ...se ha convenido en llamarlos sectores de actividad, pese a que en la realidad presenten un conjunto de interacciones tan complejas, que frecuentemente no se puede trazar una línea entre unos y otros." (12)

Ramiro Carrillo Landeros, menciona que es necesario "agrupar a las dependencias y entidades, con el propósito de coordinar sus acciones: de acuerdo a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para compatibilizar sus recursos y necesidades y responder con una

mayor eficacia a los requerimientos de la población. En relación a lo anterior, se puede afirmar que un sector es 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 y se dirige y controla la acción de las instituciones públicas y se induce y orienta la de los particulares." (13)

"Un sector administrativo es una convención de análisis programático, que se emplea para tener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas, con la de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales. Es el Presidente de la República quien, previo acuerdo, determina qué entidades quedan agrupadas en cada sector específico de actividades para efectos del programa gubernamental." (14)

Las DEPENDENCIAS DE ORIENTACION Y APOYO GLOBAL, son las encargadas de fortalecer la acción de los coordinadores de sector y orientar a las entidades paraestatales en aspectos normativos y operativos. Tienen un triple carácter: normativas o definitorias, en tanto que son órganos de autoridad; de vigilancia y control global en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos; y de apoyo y asistencia técnica para las dependencias en su papel de coordinadores de sector. Estas dependencias serán supletorias solamente cuando resulte necesario ante la inacción o inadecuada función de las entidades agrupadas en sector, o en su caso, del coordinador sectorial. (15)

Las tareas que tienen encomendadas las dependencias de orientación y apoyo global, son de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control.

Estas dependencias de orientación y apoyo, sin detrimento de sus funciones de compatibilización y promoción de la congruencia y coherencia globales en las actividades de la Administración Pública

Federal, propiciar la debida participación de las dependencias coordinadoras de sector en los mecanismos de racionalización de la acción gubernamental en su conjunto.

Las Secretarías de Estado que dentro del modelo sectorial tienen funciones de orientación y apoyo global, son: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación.

Las DEPENDENCIAS COORDINADORAS DE SECTOR, son las unidades que tienen a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales, para ayudar a la realización del quehacer público; ésto constituye el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades, ante las dependencias responsables de las decisiones a nivel global. El coordinador de sector, debe definir y emitir las políticas que regulan la actuación en el medio social y de operación, expansión y situación financiera de las entidades paraestatales, ajustándose a los marcos globales.

Queda a su cargo la vertebración de los objetivos y metas ins-

titucionales con los correspondientes al sector administrativo de que se trate, buscando que éstas, a su vez, se deriven de los objetivos y metas que, a nivel de una mayor agregación, establezcan, en función de la programación económica y social y de las políticas generales para cada sector, las dependencias de orientación y apoyo global.

Las dependencias coordinadoras de sector deberán planear, como parte de sus funciones, una concepción integral del sector, que les permita una formulación de conjunto de los programas, objetivos, metas acciones, recursos o medios y los instrumentos administrativos y jurídicos que a dicho sector correspondan; así como precisar el papel que deberán desempeñar las entidades paraestatales bajo su coordinación, a fin de alcanzar los propósitos sectoriales de su responsabilidad.

La Administración Pública Federal está dividida convencionalmente en 19 sectores administrativos, aunque no todos ellos cuentan con entidades paraestatales agrupadas.

"Las ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, constituyen el ámbito de la Administración Pública Federal, donde se producen, fundamentalmente, las funciones típicamente operativas de la misma, en contraste con las normativas y de coordinación y evaluación sectorial o global, que corresponden a las dependencias directas del Ejecutivo." (16)

El agrupamiento de las entidades paraestatales en sectores administrativos, coordinados por dependencias centrales, tiene como finalidad dar unidad y coherencia a las acciones del Gobierno Federal.

Al sectorizarse las entidades paraestatales, quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con los del sector en su conjunto; sin embargo, conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa; es decir, que las entidades paraestatales son autónomas en el ejercicio de su libertad de acción, siempre y cuando operen dentro de los marcos globales y sectoriales.

4.3 MODELO OPERATIVO DE LA SECTORIZACION.

El propósito básico del modelo sectorial es integrar la totalidad de las acciones de la Administración Pública Federal, con el fin de desarrollar en forma conveniente las actividades administrativas, económicas, jurídicas y sociales, evitando duplicaciones y contradicciones en las tareas de programación, presupuesto, control información, estadística, financiamiento y evaluación. (17)

Existen dos tipos de clasificación de sectores, una orgánica-estructural y otra operativa-funcional. La primera es la sectorización administrativa e integra a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia central, existiendo en esta clasificación 19 sectores correspondientes a 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo; la segunda clasificación denominada de actividad económica-social, abarca en ciertos casos, más de un sector administrativo; comprendiendo para este efecto los siguientes 12 sectores: Administración y Defensa; Política Económica; Agropecuario y Forestal; Pesca; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Educación; Salud; Trabajo y Previsión Social y Turismo. (18)

El proceso sectorial no es únicamente un proceso administrativo, su carácter es también político, ya que los Secretarios de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal adquieren cierta responsabilidad de este tipo, en cuanto formulan y ejecutan las políticas de su sector, de acuerdo con los lineamientos que establece el Ejecutivo Federal.

"Puesto que el ámbito de acción de la administración está en constante evolución, la sectorización administrativa debe entenderse como un proceso dinámico y por lo mismo sujeto a cambios continuos, los cuales tienen el propósito de hacer congruente el aparato administrativo, con el desarrollo y necesidades de la sociedad." (19)

4.3.1 OBJETIVOS DEL ESQUEMA SECTORIAL.

Los principales objetivos del esquema sectorial son los siguientes:

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

junto." (20)

4.3.2 CRITERIOS DE SECTORIZACION.

La integración de los sectores administrativos se llevó a cabo, en la mayoría de los casos, considerando la afinidad de las atribuciones, funciones y actividades de la dependencia centralizada que actuara como coordinadora de sector, con los objetivos específicos de la entidad paraestatal del caso sin embargo, para ciertas entidades fue necesario atender a algunos de los criterios siguientes:

- a) "Dentro del sector que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se agruparon las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Esto no implicaba que junto con estas entidades, se agruparan aquéllas cuyos paquetes de acciones, representativas de su capital pertenecieran a estas instituciones, ya sea porque hubieran promovido su creación y desarrollo, o porque las circunstancias las hubieran obligado a convertirse en propietarios de empresas que antes habían sido propiedad de particulares.

- b) Debido a que se encontró que una buena parte de las entidades paraestatales estaban integradas en comercios o en grupos de empresas que correspondían a una matriz, se procedió al agrupamiento de los consorcios y las filiales o subsidiarias quedaron agrupadas dentro del mismo sector.
- c) En lo que se refiere a los fideicomisos, se consideró que aquellos eminentemente financieros y no ligados a programas sustantivos, quedarían bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que aquellos fideicomisos operativos o ligados a programas sustantivos y que en muchos casos disfrazaban a verdaderos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se agruparían en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos estuvieran más vinculados.
- d) Otras entidades paraestatales, cuyas actividades tienen relación con más de una dependencia centralizada se agruparon en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales." (21)

4.3.3 INSTANCIAS DE DECISION.

Dentro del esquema sectorial pueden distinguirse tres instancias, que van, desde los aspectos más generales de la decisión administrativa, hasta los meramente operativos.

La primera instancia corresponde a las dependencias de orientación y apoyo global; la segunda instancia corresponde a las dependencias coordinadoras de sector y en la tercera se ubican las entidades paraestatales que se integran en cada sector. (22)

4.3.4 FORMA Y MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS COMPONENTES SECTORIALES EN MATERIA DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN

Cada uno de los componentes de la sectorización, tiene cierta participación dentro de los diferentes procesos administrativos básicos de la actividad pública: la planeación de actividades, la programación y presupuestación de los mismos y la evaluación, control e información de los procedimientos y resultados obtenidos. Este apar-

tado tiene como finalidad presentar las funciones que deben realizar, los elementos que componen el modelo sectorial según las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 19-05-83)

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde:

- Fijar dentro del marco del plan de desarrollo, las metas globales y sectoriales: estas últimas en consulta con los coordinadores del sector correspondiente así como emitir las normas, lineamientos y directrices globales a los que habrá de ceñirse el gasto y la operación de las entidades paraestatales, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley de Planeación.

- Con base en las propuestas de los coordinadores de sector, autorizar los montos globales de gasto, a cada uno de los sectores administrativos, así como su distribución entre la Administración Pú-

blica Centralizada y Paraestatal. compatibilizándolos con las políticas nacionales de desarrollo, la disponibilidad de recursos y las restricciones financieras establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Autorizar el monto global de inversión por sectores de la Administración Pública Federal, distinguiéndose entre Administración Centralizada y Paraestatal.
- Con base en las propuestas de los coordinadores de sector, determinar a cada uno de los sectores administrativos los montos globales de subsidios o transferencias que se otorguen a las entidades, en los términos del programa sectorial.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

- Proyectar y calcular los ingresos de la Administración Pública Federal en general y de sus sectores en particular, considerando los montos globales de financiamiento y su composición que se les

autoriza a estos últimos, en términos de la racionalización del gasto, la sanidad financiera pública y las restricciones macroeconómicas globales. Asimismo, adoptar medidas que provean el logro de los ingresos proyectados y calculados.

- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.

- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional y sectorial y se sujeten a los lineamientos establecidos en la Ley General de Deuda Pública.

- Emitir, previa consulta con los coordinadores sectoriales, las normas y lineamientos generales para la elaboración de los programas financieros, sectoriales e institucionales, e integrar el programa financiero de la Administración Pública Federal.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le corresponde:

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.
- Apoyar a las dependencias de la Administración Pública Federal en la instrumentación de las normas de control, inspección y evaluación que se establezcan entre éstas y las entidades bajo su coordinación.
- Realizar evaluaciones sobre el desempeño operativo, productivo, financiero y económico - social de las entidades de la Administración Pública Federal, cuando el cumplimiento de sus objetivos así lo exija, y proponer programas de mejoramiento de la gestión gubernamental en los distintos niveles de la misma.

A los Coordinadores de Sector les corresponde:

- Conducir la programación así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad con base en los objetivos, metas, lineamientos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales.
- Establecer, en las entidades bajo su coordinación, los mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de los programas institucionales correspondientes, contemplando por un lado los objetivos, metas, acciones y recursos financieros de dichos programas y por otro lado los apoyos presupuestales de coordinación, regulación y de otro tipo que se requieran para alcanzarlos.
- Definir, para las entidades paraestatales agrupadas en el Sector, las políticas generales de operación, de administración y financieras, de conformidad con los objetivos del Programa Sectorial y las particularidades de cada entidad o grupo de ellas, tomando en consideración las propuestas de las entidades.

- Agrupar a las entidades paraestatales bajo su coordinación en sub sectores, bajo responsabilidad y mando unificado, cuando la naturaleza de sus funciones, el destino de los bienes y servicios que producen y sus características productivas lo justifiquen en términos de una mejor orientación programática de sus actividades. Las relaciones entre las entidades en particular y el sector se darán a través del subsector que corresponda.

- Promover, cuando así convenga para una mayor eficiencia la formación o fortalecimiento de entidades que controlen y regulen las operaciones y expansión de otras entidades que actúen en una misma rama de la economía o desarrollen actividades afines o complementarias.

- Establecer los lineamientos y criterios que determinen la estructura de la participación pública en el sector que corresponda: las directrices para la creación, adquisición, fusión, liquidación, venta o cesión de las entidades que le correspondan, así como los criterios generales que orienten la participación patrimonial pri-

vada o social en las entidades paraestatales del sector. Proporcionarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, las modificaciones a la organización de la Administración Pública Paraestatal para la autorización del titular del Ejecutivo Federal.

- Coordinar y vigilar el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas de programación de las entidades paraestatales agrupadas en el mismo y establecer los mecanismos de planeación, evaluación y apoyo a decisiones estratégicas y de control y seguimiento en el avance programático presupuestal, que le permitan conducir y regular a las referidas entidades paraestatales, en equilibrio con las funciones normativas que le corresponden.
- Integrar y someter a consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto el presupuesto por programas sectorial consolidado, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el programa financiero.
- Determinar la distribución de los recursos consolidados autorizados entre las entidades sectoriales, definiendo las aportaciones

de capital, transferencias y endeudamiento que a cada una correspondan.

- Opinar y someter a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los ajustes a los precios y tarifas de las entidades bajo su coordinación.

- Establecer de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los mecanismos de control y evaluación individual del desempeño de las entidades bajo su coordinación, que aseguren el cumplimiento de sus objetivos programáticos y la correcta utilización de los recursos de todo tipo a su cargo.

- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las acciones de empresas de participación estatal, y de fideicomisos bajo su coordinación, así como las políticas generales que orienten el mismo y la aplicación de sus rendimientos.

- Definir sistemas de información a las entidades agrupadas en su sector, que permitan el aprovechamiento de la generada para fines internos, conviniendo con otras dependencias de la Administración Pública Federal, los requerimientos de información para elevar la productividad de su uso.

A las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, les corresponde:

- Establecer los sistemas de programación, conforme a los lineamientos del Coordinador de Sector, que les permitan integrarse al plan y a los programas sectoriales y globales, retroalimentándolos a través de la elaboración del programa institucional por entidad o grupo de entidades que precisen los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, los recursos de diverso tipo que demanden para alcanzarlas y los criterios específicos con los que rija su operación y crecimiento.
- A determinación de la Coordinadora de Sector, formular su programa

institucional y someterlo a su aprobación debidamente presupuestado.

- Elaborar e incorporar en el programa anual un balance de transferencias que justifique los subsidios recibidos y otorgados, las aportaciones de capital para su saneamiento financiero y el presupuesto de divisas.

- Establecer con la coordinación sectorial los mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de sus programas institucionales, contemplados por un lado los objetivos, metas, acciones y recursos financieros de dichos programas y por otro los apoyos presupuestales, de coordinación, regulación y de otro tipo que se requieran para alcanzarlos.

- Establecer con base en los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Coordinador de Sector, los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información, que permitan el seguimiento permanente y el diagnóstico de

las actividades programatico-presupuestales a cargo de la entidad.

- Proporcionar la información y facilidades que las dependencias mencionadas en este acuerdo requieran para ejercer sus funciones.

NOTAS DEL CAPITULO 4

- (1) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Segundo libro: Programas Especificos y sus Lineamientos de Acción.
Presidencia de la República,
C.G.E.A., México. 1912. pag. 54
- (2) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- (3) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
Articulo primero.
- (4) De la Madrid H. Miguel.
INICIATIVA DEL EJECUTIVO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
México. 1986. pag. V.
- (5) ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL.
Considerando Tercero.
México, 1983.

- (6) Ibidem, Artículo segundo
- (7) Ibidem, Artículo tercero
- (8) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Op. Cit. pags. 54-55
- (9) DICCIONARIO KAPELUZ DE LA LENGUA ESPAÑOLA.
Ed. Kapeluz S.A.,
Buenos Aires. 1929.
- (10) DICCIONARIO LAROUSSE,
Ed. Larousse,
México.
- (11) Jiménez Nieto, Juan I.
POLITICA Y ADMINISTRACION,
Ed. Tecnos,
Madrid, 1960 pag. 28
- (12) Carrillo Castro Alejandro,
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO,
Instituto Nacional de Administración Pública,
México, 1975, pag.46
- (13) Carrillo Landeros, Ramiro,
SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA,

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración
Pública, A.C.

México, 1977, pag. 10

(14) BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS NO. 9,

Presidencia de la República.

C.G.E.A.,

México, 1977, pag. 21

(15) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,

Op. Cit. pag. 56

(16) Ibidem. pag. 58

(17) Carrillo Landeros, Ramiro

Op. Cit. pag. 71

(18) Ibidem. pag. 7

(19) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,

Op. Cit. pag. 55

(20) Ibidem. pag. 54

(21) Ibidem. pag. 36

(22) Ibidem. pag. 38

5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.

Modernizar la administración. es un desafío para los administradores públicos, al que tenemos que enfrentarnos permanentemente. Este modesto trabajo ha tratado de mostrar el desarrollo del proceso de Sectorización Administrativa en nuestro país. Proceso, que es un importante logro dentro de la organización de la Administración Pública Mexicana; ya que ha contribuido a que la burocracia estadual no se desborde, el grado de que ésta se constituya en un factor de poder desahogado.

La Sectorización Administrativa armoniza esfuerzos en dependencias y entidades, para así, alcanzar el ideal social más confiable, dentro de las condiciones de lugar y tiempo que se dan en un Estado libre como el nuestro.

Se mencionan a continuación los logros que, bajo mi consideración, son los de mayor trascendencia en el proceso de sectorización, así como algunas sugerencias para tratar de aportar algo a ese importante proceso:

- La sectorización, ha permitido racionalizar el esquema organizativo en relación a los tramos de control del Ejecutivo, ya que en la mayoría de los casos, las entidades paraestatales acordaban directamente con el Presidente de la República, lo que limitaba el funcionamiento del aparato administrativo.

- El proceso de sectorización, implica un esquema de corresponsabilidad que abarca a casi todas las instituciones de la Federación, con el fin de asegurar la eficiencia en el cumplimiento de los planes y programas del sector público.

- El proceso sectorial ha sido, desde su inicio, permanente y dinámico, en virtud de que constantemente se ha adecuado a las necesidades sociales, económicas y políticas del sector público.

- La sectorización compatibiliza y orienta los criterios de planeación económica y social, contribuyendo a un mejor manejo en la administración del Poder Ejecutivo Federal.

- A través del modelo sectorial, se instrumentan las acciones adecuadas para desarrollar en forma coherente e integral, las actividades de la Administración Pública Federal, evitando duplicaciones y contradicciones en los aspectos de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control.

- A través de la coordinación sectorial utilizada en nuestro país, se ha contribuido a mejorar significativamente el manejo de los recursos financieros de la Administración Pública, aplicando las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal establecidas.

- Como consecuencia de la reciente Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se fortalece el papel tutelar de cada coordinadora de sector, al integrarla a la presidencia de cada órgano de gobierno, pues se considera que tendrá mayor capacidad para señalar dentro de los grandes objetivos nacionales, el desarrollo de cada una de las entidades públicas, dentro del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales que se definan por el gobierno fede-

ral.

- La implantación del proceso sectorial hace posible elevar los niveles de eficiencia, eficacia y congruencia de cada sector y de la Administración Pública en su conjunto.

Para concluir, se considera que las siguientes sugerencias podrían en alguna medida, aportar ventajas al proceso sectorial:

- Promover la difusión del proceso de sectorización en los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal).
- Evaluar permanentemente el proceso de sectorización, para hacer posible una constante adecuación de las entidades sectorizadas a sus respectivos coordinadores de sector.
- Actualizar con precisión las relaciones y acciones a coordinar entre las entidades coordinadas y sus coordinadores; lo que podría realizarse a través de convenios de concertación de acciones.

- Cuidar los posibles desequilibrios en relación a la capacidad de algunas dependencias coordinadoras de sector, que pueden ser fácilmente superadas por las entidades a las que deben coordinar, lo que puede limitar los logros del sector respectivo, como en el caso de PEMEX.

- Fortalecer y formalizar la conformación y operación de los subsectores con el objeto de lograr mayor eficacia en la función de coordinación sectorial.

- Promover la participación ciudadana, a través de foros de consulta popular que permitan captar sugerencias con el fin de mejorar el funcionamiento del proceso sectorial.

- Capacitar y desarrollar al personal de mandos medios, para que conozca a fondo los mecanismos y la forma de operar de la sectorización.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Hall Richard H.
ORGANIZACIONES: ESTRUCTURA Y PROCESO
Ed. Prentice/Hall Internacional,
España. 1980
- 2) Terry. George R..
ADMINISTRACION Y CONTROL DE OFICINAS.
Ed. Continental. S.A..
Mexico. 1970.
- 3) Jiménez Castro. Wilburg.
PLANEACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL,
F.C.E.
Mexico. 1970
- 4) Hodatt. Richard.
MANAGEMENT: THEORY, PROCESS AND PRACTICE,
Ed. Academic Pres.
Orlando Florida, 1986.

- 5) Arellano, Hernando A.,
LA ORGANIZACION A SU ALLANCE,
Ed. Norma,
Colombia, 1979.
- 6) DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA,
Colegio de Licenciados en Ciencias Politicas y Administracion
Pública.
A.C. México.
- 7) Agramonte Mier y Terán,
CURSO DE TEORIA DE LA ADMINISTRACION,
Ed. ECASA,
México, 1985.
- 8) Jiménez Nieto, J. Ignacio,
POLITICA Y ADMINISTRACION
Ed. Tecnos
Madrid, 1977
- 9) Carrillo Castro, Alejandro,
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO,
INAP. Seminario sobre cómo reformar la Administración Pública,
México, 1978.

- 10) Carrillo Castro, Alejandro.
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.
Porrua.
México, 1980
- 11) Cordova, Arnaldo,
LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO
Serie Popular Era, Num. 15
México, 1971
- 12) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Libro Primero.- Marco Global Administrativo del Gobierno Federal,
Presidencia del República.
C.G.E.A.
México, 1982.
- 13) LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
México, 1958
- 14) Poinsett, Joel E.
NOTA SOBRE MEXICO.
Ed. Jus,
México, 1956.

- 15) Martínez Le Clarnche. Roberto
CURSO DE TEORIA MONETARIA.
UNAM,
México, 1968.
- 16) Lopez Rosado. Diego,
CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO,
UNAM
México. 1973.
- 17) INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA,
Comisión de Administración Pública 1967,
Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública
Mexicana,
Serie: Documental, No. 1. Presidencia de la República,
C.G.E.A.. México. 1977.
- 18) Lopez Portillo. José,
MENSAJE DE TOMA DE POSESION,
México, 1976
- 19) Lopez Portillo, José,
TERCERA REUNION DE GABINETE SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA,
México, 1977.

- 20) LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO,
Libro Segundo.- Programas Especificos y Lineamientos de Accion,
Presidencia de la Republica,
C.G.E.A.,
Mexico, 1982.
- 21) De la Madrid Hurtado, Miguel,
INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,
Mexico, 1982.
- 22) BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDE-
RAL 1976-1982.
Presidencia de la Republica,
C.G.F.A., 1982.
- 23) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES,
Mexico, 1986.
- 24) De la Madrid Hurtado, Miguel.
INICIATIVA DE DECRETO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTA-
TALES,
Mexico, 1976.

- 25) ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL
México, 1983.
- 26) DICCIONARIO KAPELUZ DE LA LENGUA ESPAÑOLA
Ed. Kapeluz
Buenos Aires.
- 27) DICCIONARIO LAROUSSE
Ed. Larousse.
México.
- 28) Carrillo Landeros Ramiro.
SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA,
Colección, Textos y Conferencias No. 1,
Colegio de Licenciados en Ciencias Politicas y Administración
Pública, A.C. México. 1977.
- 29) BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, NO. 9,
Presidencia de la República,
C.G.E.A.
México, 1977
- 30) Faya Viesca, Jacinto,
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,

- Ed. Porrúa,
México. 1979.
- 31) LOS MARCOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA,
Revista de Administración Pública No. 22. INAP,
México, 1971.
- 32) Dale Ernest,
ORGANIZACION.
Editora Técnica. S.A.
México. 1976.
- 33) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,
Colección Porrúa,
México. 1987.
- 34) Lanz Duret Miguel,
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO,
Norgis Editores, S.A.,
México, 1959.