

52
2Ej



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS EN LA DESCONCENTRACION Y
DESCENTRALIZACION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO.

T E S I S

para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.
(Especialidad Administración Pública)

p r e s e n t a

MARIA DEL PILAR SALAS QUINTERO



México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

INDICE

| | Página |
|---|--------|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA EVOLUCION DE LOS CONTROLES DEL SECTOR PARAESTATAL ... | 5 |
| CAPITULO II. LA ORGANIZACION SECTORIAL. | |
| 2.1 PRINCIPIOS DE ORGANIZACION | 19 |
| 2.2 EL MODELO DE ORGANIZACION | 26 |
| 2.2.1 EL SECTOR CENTRAL | 34 |
| 2.2.2 EL SECTOR PARAESTATAL | 37 |
| 2.3 LAS GLOBALIZADORAS | 40 |
| 2.4 LOS SISTEMAS DE CONTROL | 44 |
| 2.4.1 CONTROLES INTERNOS | 49 |
| 2.4.2 CONTROLES EXTERNOS | 51 |
| CAPITULO III. LAS ALTERNATIVAS DE ORGANIZACION - DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDE- RAL | 66 |
| 3.1 LA DESCONCENTRACION | 68 |

| | |
|--------------------------------|----|
| 3.2 LA DESCENTRALIZACION | 76 |
| CONCLUSIONES | 86 |
| BIBLIOGRAFIA | 91 |

INTRODUCCION

A través de la historia de nuestro país nos podemos dar cuenta, que a pesar de nuestra forma de gobierno federal la centralización y concentración de la vida nacional se acentúan cada vez más en la ciudad de México. Esta concentración ha repercutido en la Administración Pública Mexicana, llegando a índices notorios de deficiencia. Ante esta excesiva centralización política-administrativa, se hace necesario que la descentralización y desconcentración administrativas se aceleren de una forma eficiente, creando los controles adecuados que permitan la realización y desarrollo de ambas figuras.

Por lo cual, el presente trabajo tiene como propósito fundamental analizar los elementos teóricos, técnicos y jurídicos indispensables para lograr una plena realización de la desconcentración y descentralización administrativa.

Para la realización de estas figuras se deben contar con controles, por lo que es necesario analizar la veracidad de los controles administrativos, pues en caso, de que no sean los idóneos, pueden obstruir el buen funcionamiento de la desconcentración y descentralización.

Este trabajo se basa principalmente en una serie de in-

quietudes propias, las cuales se resumieron en las siguientes hipótesis:

- 1.- La desconcentración y la descentralización administrativas requieren de ciertos controles político-administrativos, que permitan cumplir con los objetivos de cada una de las empresas públicas que componen el sector paraestatal; pero el control no debe ser excesivo, ya que en caso contrario podrían coartar la naturaleza de la misma, creando una serie de delegaciones simples, sin llegar a la desconcentración o a la descentralización, por consiguiente duplicando una serie de recursos, sin cumplir con su objeto inicial.
- 2.- Dada la similitud entre la desconcentración y la descentralización, las cuales se pueden confundir fácilmente, es necesario que los controles establecidos sean de acuerdo al tipo de figura.

Por lo tanto, en esta investigación se encontró que la empresa pública mexicana ha desempeñado un papel muy importante dentro de la Administración Pública Mexicana. Las causas políticas, económicas y sociales que han determinado su creación, se han visto reflejadas en el surgimiento y conformación del sector paraestatal. Para efectos de esta investigación no se estudiara la manera -

en que se conforma dicho sector, pues exige un cuidadoso análisis. Sin embargo, es evidente que la evolución y conformación del sector paraestatal trajo como consecuencia el surgimiento de los controles de las empresas públicas.

En la primera parte, de este trabajo, se analizará cuales han sido los antecedentes y la evolución de los controles administrativos que han originado el surgimiento de la ley que rige a la Administración Pública Paraestatal. Este capítulo se consideró conveniente, pues de alguna manera es necesario conocer los elementos que originaron la actual legislación que actúa como control en el sector paraestatal; incluso estos antecedentes determinan de alguna manera el modelo de organización de la Administración Pública Federal.

Una vez revisado, los antecedentes de la evolución de los controles del sector paraestatal, es conveniente analizar la organización del aparato administrativo; así como, conocer y analizar todos los controles que se ejercen en el sector paraestatal. Este capítulo es muy importante, pues es necesario observar los alcances que pueden tener estas leyes.

Y por último, en el capítulo tercero se analiza la Desconcentración y la Descentralización. Este análisis

comprende todos los distintos matices y las partes que componen a estas figuras organizacionales, conociendo los alcances que tienen cada una de éstas en la Administración Pública.

Dados estos conocimientos, se podrá realizar el análisis sobre la veracidad de las hipótesis que originaron esta investigación.

CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA EVOLUCION DE LOS CONTROLES DEL SECTOR PARAESTATAL.

Los controles de las empresas públicas en México han observado una evolución constante desde el surgimiento de la 1a. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación, expedida el 31 de diciembre de 1947, hasta el último cambio observado en la materia, que fue en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, expedida el 14 de mayo de 1986.

Los cambios efectuados durante la evolución de las leyes anteriormente mencionadas, se han señalado en dos periodos distintos: "el primero comprende de 1947 a 1976 y se caracteriza por ser un modelo de tipo centralizado; el segundo abarca de 1976 hasta nuestros días y se caracteriza por ser un modelo llamado sectorial".¹

La clasificación de estas leyes en dos periodos se debe a la manera en que se ejercían los controles sobre el sector paraestatal; es decir, en el primer período el control está regido por las diferentes Secretarías de Estado que tienen la atribución de controlar y evaluar; mientras en el segundo período, se observa el control en toda una organización sectorial. Todo este proceso, se analiza

1. Ruiz Dueñas, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una Década. Ed. Trillas, 1a. Edición, p. 23.

lizará durante el presente capítulo, ya que no puede que
dar resumido en esta clasificación.

Antes de pasar al análisis de cada una de estas leyes, -
es necesario enfatizar que surgieron de los problemas de
coordinación, control y vigilancia que ocasionó el surgi
miento de las distintas empresas públicas.

Este proceso, se puede observar claramente en la gráfica
que se presenta a continuación, la cual muestra la mane-
ra en que se fue desarrollando la Administración Pública
Paraestatal, que comprende de 1917 a 1970:

CREACION DE ORGANISMOS Y EMPRESAS POR PERIODOS CONVENCIONALES

| | EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL | ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS | TOTAL |
|-------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------|
| 1917 - 1921 | 2 | - | 2 |
| 1921 - 1930 | 8 | 2 | 10 |
| 1930 - 1933 | 6 | - | 6 |
| 1934 - 1940 | 29 | 10 | 39 |
| 1940 - 1945 | 37 | 14 | 51 |
| 1945 - 1950 | 30 | 20 | 50 |
| 1950 - 1959 | 65 | 36 | 101 |
| 1960 - 1970 | 105 | 27 | 132 |

FUENTE: Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas y la Reforma Administrativa. Colección Seminario No. 7. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. - México, D.F., 1978.

Una vez visto, la manera en que creció el Sector Parae-tatal en los años 40's, era más que necesario ejercer - cierto control, coordinación y vigilancia sobre las empre - sas públicas, decretándose por vez primera una ley sobre la materia, siendo ésta la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados

y Empresas de Participación Estatal, expedida en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.

Esta ley tenía por objetivo principal la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal, los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a excepción de las Instituciones Docentes y Culturales.

El control y vigilancia de las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal estarían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se encargaba de todo lo relacionado con los bienes muebles e inmuebles y podía hacer investigaciones sobre casos concretos de compras que considerará lesivas a la economía de alguna empresa. Esta acción quedaba a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La manera en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público iba a ejercer sus controles, era por medio de informes financieros, así como revisaba, vetaba o reformaba presupuestos y programas anuales de operación e inversiones; practicaba auditorías, glosaba cuentas y revisaba los balances.

Para poder llevar a cabo las anteriores normas y hacer -

posibles tales disposiciones, el 27 de enero de 1948, se expidió el decreto por medio del cual se creó la Comisión Nacional de Inversiones, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se encargaría de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación que enunciaba la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.

Esta Comisión tenía las siguientes funciones: ser órgano de Consulta, hacer investigaciones cuando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa lo solicitaran; así como se constituiría una Subcomisión integrada por el representante de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y dos miembros más, que podían ser vocales no permanentes. La Comisión se encargaría de los ingresos y gastos que presentara el vocal ejecutivo.

A toda esta serie de disposiciones de la ley antes mencionada, quedarían sujetos 70 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, entre las cuales se encontraban:

- Altos Hornos de México, S.A.
- Aseguradora Mexicana, S.A.

- Banco de México, S.A.
- Comisión Federal de Electricidad y Empresas Subsidiarias.
- Ferrocarril Mexicano
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Lotería Nacional de México para la Asistencia Pública
- Petróleos Mexicanos
- Radio de México, S.A. de C.V.
- Ferrocarril, Kansas City México y Oriente de México
- Zonas Federales Mineras del Estado de Oaxaca.

La aplicación de la Ley para el Control de los Organismos expedida en 1947, se enfrentó a una serie de diversos problemas, los cuales dieron lugar a que, la Comisión Nacional de Inversiones, desapareciera el 6 de diciembre de 1949.

Sin embargo, es necesario señalar que en el anterior decreto, se establece una diferenciación entre el control de las Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas, quedando respectivamente a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros. Posteriormente, ambas comisiones se integraron a una sola, siendo ésta la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En los años 50's, se llevaron a cabo transformaciones de suma importancia con respecto a la organización de la -

Administración Pública, dentro de estas reformas administrativas se encontraba la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1958, entrando en vigor el 10. de enero de 1959.

Con la expedición de esta ley, hubo cambios en el Sector Central, los cuales se reflejaron en los controles de las empresas públicas.

Tal fue el caso de la creación de la Secretaría de la Presidencia, "la cual, le correspondía elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".²

Otra de las reformas que se llevaron a cabo dentro de la Administración Pública fue el efectuado en la Secretaría de Patrimonio Nacional, (antes denominada de Bienes Nacionales), la cual tenía la vigilancia y control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que no fueran Instituciones Nacionales de Crédito e Institutos Nacionales de Seguros y Fianzas, las cuales permanecían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este cambio se publicó en el Diario Ofi

2. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1958. Art. 16 Fracción II y V.

cial del 13 de marzo de 1959.

Cabe mencionar, que años antes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargaba directamente del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas paraestatales, y poco a poco se le empezó a dar algunas atribuciones a la Secretaría de Bienes Nacionales sobre el control de esas entidades.

Como se puede observar, el modelo de control hasta estos años permanecía centralizado, ya que se encontraba a cargo de la Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, el constante cambio y evolución de los controles y vigilancia de las empresas públicas continuaba, creándose en 1959, la Junta de Gobierno, dependiente de la Secretaría de Patrimonio, que se constituyó en el órgano administrativo encargado de aplicar la Ley de Control, este órgano funcionó hasta el año de 1965.

En 1966, el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal aumentaba con rapidez, - por lo cual era necesario que la ley de Secretarías y - Departamentos de Estado de 1958, tuviera las reformas adecuadas a las necesidades del momento, a fin de establecer nuevas normas e instituciones que ejercieran el con-

trol para la administración paraestatal. De tal forma, -
surgió la Ley para el control por parte del Gobierno Fe-
deral de los Organismos Descentralizados y Empresas de -
Participación Estatal, expedida en el Diario Oficial del
4 de enero de 1966.

Las funciones del control derivadas de esta ley se ejer-
cerían a través de tres secretarías, siendo la Secreta--
ría de Patrimonio Nacional, Secretaría de Hacienda y Cré-
dito Público y la Secretaría de la Presidencia. A esta
conjugación de secretarías, cuyas facultades regulaban,
coordinaban y controlaban a la administración paraestatal
se le denominó "Triángulo de la Eficiencia".

Con estas nuevas reformas, desaparece la Junta de Gobier-
no para el Control de los Organismos y Empresas, y la -
sustituye la "Dirección General de Control y Vigilancia
de Organismos Descentralizados y Empresas de Participa--
ción Estatal, la cual obliga a la creación de una Comi--
sión Intersecretarial para la formulación de Planes Na--
cionales para el Desarrollo Económico y Social del País".³

Para los años 70's, el sector paraestatal registra un au-
mento en el número de empresas públicas que la componen,
por lo cual el gobierno federal se ve en la necesidad de
reformular la ley anterior, surgiendo la Ley para el Con-

3. Ruiz Dueñas, Jorge. Eficiencia y Eficacia de la Empresa Pública Mexicana. Ed. -
Trillas p. 26.

trol por parte del Gobierno Federal de los Organismos - Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, expedida en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970.

Esta ley se encargaba de controlar y vigilar a todos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal a excepción de, las instituciones y organismos nacionales de crédito, instituciones de seguros y fianzas y las instituciones docentes y culturales. Por otro lado, se agregan las empresas de participación estatal minoritaria al control y vigilancia de esta ley.

Hasta este momento, el modelo de control había sido de tipo centralizado, porque es a partir de entonces -como así lo señala Alejandro Carrillo Castro cuando se empieza a dibujar el nuevo modelo sectorial.*

El año de 1976 es muy importante dentro de la Administración Pública Federal, ya que el gobierno federal expide una serie de leyes que cambian la organización del aparato administrativo, dando lugar al "Modelo Sectorial".

Esta reorganización fue resultado de un reclamo de necesidades y problemas que planteaba la situación política y económica del país, ya que para esos momentos la organización establecida, era obsoleta para las necesidades que se presentaban.

* Carrillo Castro, Alejandro. "La Regulación Jurídica-Administrativa de la Empresa Pública en México". Seminario Internacional sobre la Regulación de las Empresas Públicas.

Estos cambios se encontraban expuestos en las siguientes leyes:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - expedida en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, ex pedida en el Diario Oficial del 31 de diciembre de - 1976.
3. Acuerdo Presidencial que agrupa a los Organismos Des centralizados, Empresas de Participación Estatal y - Fideicomisos, expedida en el Diario Oficial del 17 - de enero de 1977.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, muestra una clara y definida reorganización del aparato administrativo. Esta ley señala que todas las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, componen a la Administración Pública Central; mientras todas las empresas públicas forman la Administración Pública Paraestatal. Así como también, la ley indica - las funciones, atribuciones y obligaciones de cada entidad.

Uno de los aspectos más importantes de la ley, y necesario de enfatizar, es cuando se refiere al agrupamiento - por sectores a todas las entidades que componen la Admi-

nistración Pública Paraestatal. Este agrupamiento por - sectores va a estar coordinado cada uno, por una depen- - dencia de la administración central; cuyas acciones ten- - gan una relación entre las entidades paraestatales y la entidad del sector central. Esta sectorización iba a fa- - cilitar el trabajo entre el sector central y el paraesta - tal; así como también, para efectos de trabajo con el - Presidente de la República.

Dentro de los cambios más importantes a nivel de Secreta - rías, fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual se encargaría de la planeación, pro- - gramación, presupuestación, información, estadística, e - valuación y control de toda la Administración Pública. - Antes, estas funciones estaban a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En estos años, la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi - co sólo tiene la función global del financiamiento del - sector público.

Como se puede observar, en estos años los sistemas de - control se encontraban en dos planos, uno estaba a nivel institucional y el otro a nivel sectorial. Estos contro - les se dejaban en una amplia y dispersa responsabilidad institucional de las entidades y de los coordinadores -

sectoriales. "Los diversos instrumentos de control autónomo que existían tradicionalmente en las empresas, actuaban en forma dispersa y poco coherente, con apego a muy diversas normas y políticas; con o sin aplicación y en razón de la voluntad de los responsables de cada sector".⁴

En 1982, al iniciarse el período de gobierno de Miguel de la Madrid H., se hizo una serie de reformas; pues, aunque no se había detenido la evolución en los sistemas de control que se ejercían en el sector paraestatal, se seguían detectando deficiencias dentro del aparato administrativo.

Por lo cual, se plantea ordenar la actividad del sector público a partir de dos importantes instrumentos: la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema Control y Evaluación Gubernamental".⁵ Estos dos importantes instrumentos que se planteaban, iban a ayudar a que se cumplieran los objetivos planteados en cualquier plan, ya que ayudaban a conocer cómo y qué elementos se cuentan para lograr los objetivos del plan, y por otra parte, se aseguraban las acciones que se están realizando se cumplan, pues iba a contar con -

4. Navarro de Flores, Victoria. (Compiladora). Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina. Ed. INAP Praxis 67, 1a. Edición. México, 1984. p. 50.

5. Empresas Públicas y Sistemas de Control gubernamental. Op. Cit. p. 51.

sistema de evaluación y control constante.

Sin embargo, los controles establecidos por la Administración Pública Federal no se remitieron a la creación de una sola secretaría encargada de vigilar y controlar todo el aparato administrativo; sino la misma organización del aparato administrativo como control del mismo, por lo tanto, se agiliza su funcionamiento.

Por tanto, en el capítulo siguiente se analizará la organización de la Administración Pública Federal, así como los controles administrativos que se ejercen en ella.

CAPITULO II. LA ORGANIZACION SECTORIAL.

2.1 PRINCIPIOS DE ORGANIZACION.

La organización es un elemento muy importante y fundamental para el éxito de cualquier tipo de empresa.

La palabra organismo implica:

"1) PARTES Y FUNCIONES DIVERSAS:

Ningún organismo tiene partes idénticas, ni de igual funcionamiento.

2) UNIDAD FUNCIONAL:

Esas partes diversas con todo tienen un fin común e idéntico.

3) COORDINACION:

Precisamente para lograr ese fin, cada acción distinta pero complementaria de las demás; obran en vista del fin común y ayudan a las demás a contruirse y ordenarse conforme a una teleología".¹

Teniendo en cuenta lo anterior, una organización está compuesta por una serie de diversos recursos, los cuales actúan en una forma ordenada y hay una interrelación en-

1. Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, Teoría y Práctica. Ed. LIMUSA Capítulo VII p. 211.

tre ellos mismos y todos ellos buscan un objetivo en común.

Para poder tener un amplio conocimiento del significado de organización, es conveniente contemplar algunas otras definiciones más completas y precisas de organización, - por lo cual Oliver Sheldon la define:

"Organización es el proceso de combinar el trabajo que - los individuos o grupos deban efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que así se ejecutan, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles".²

Por otro lado, Petersen y Plowman anuncian:

"Organización es un método de distribución de autoridad y de la responsabilidad, y sirve para establecer canales prácticos de comunicación entre los grupos".³

Y por último, George R. Terry señala que es necesario conocer los componentes tangibles que figuran en la organización, que son:

1) Las actividades que deban ejecutarse de acuerdo con - los objetivos.

2. Terry R. George. Principios de Administración. Ed. Compañía Editorial Continental, S.A. 5a. Edición, México, 1969. p. 291.

3. Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, Teoría y Práctica. Ed. LIMUSA. Cap. VII. p. 212.

- 2) Qué personas deben ejecutarlas.
- 3) Los factores ambientales físicos que deban proporcionarse.
- 4) Las relaciones entre las personas.

De los cuales se desprende el siguiente concepto de organización administrativa.

"Organización es el establecimiento de relaciones de conducta entre trabajo, personas y lugares de trabajo seleccionados para que el grupo trabaje unido en forma eficiente".⁴

En conclusión, podemos decir que la organización es un núcleo, donde se reúnen una serie de actividades distintas, encaminadas a un objetivo en común. Sin embargo, en estas definiciones de organización, se pueden rescatar algunos elementos importantes, los cuales van a proporcionar mejor funcionamiento a la organización, y esos elementos son:

1. Autoridad
2. Responsabilidad
3. El tipo de personas a ejecutar la actividad
4. Relaciones entre las personas.

4. Terry R. Geroge. Principios de Administración. Ed. CECSA Nueva Edición. México, 1972. p. 338.

Sin estos elementos, es casi imposible la eficiencia de la organización, por lo cual, es necesario conocer cuales son los principios de la organización que son:

PRINCIPIO DE LA ESPECIALIZACION:

"Cuanto más se divide el trabajo, dedicando a cada empleado una actividad más limitada y concreta, se obtiene, de suyo mayor eficiencia, precisión y destreza".⁵

PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE MANDO:

"Para cada función debe existir sólo un jefe".⁶

Este principio, establece que para cada miembro sólo debe haber un solo jefe, porque si hubiera más de un jefe se provocaría un desorden que afectaría a la eficiencia de la organización.

La asignación de jefes, dentro de cualquier clase de actividad, es el resultado de la especialización, ya que el individuo que desempeñe el papel de jefe, debe tener la habilidad analítica, habilidad de mando, inteligencia para tomar decisiones, y no es necesario tener un conoci

5. Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, Teoría y Práctica. Ed. Limusa Cap. VII p. 213.
6. Administración de Empresas, Teoría y Práctica. Op. Cit. p. 214.

miento muy especializado.

PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO DE AUTORIDAD-RESPONSABILIDAD.

"Debe precisarse el grado de responsabilidad que corresponde al jefe de cada nivel jerárquico, estableciéndose al mismo tiempo la autoridad correspondiente aquella".⁷

La autoridad es una función que se ejerce de arriba hacia abajo; sin embargo, la responsabilidad es una función la cual sigue la misma línea y todos los individuos de una organización debe tener.

La autoridad y la responsabilidad son elementos que deben estar bien definidos, de acuerdo al nivel jerárquico de la organización; sin embargo se pueden perder de vista cuando la que va a desempeñar una actividad no se le indica perfectamente su función y la importancia de ella para obtener los objetivos generales dentro de la organización.

De tal manera, una vez que ya se definió la actividad que va a desempeñar el individuo, adquiere automáticamente la responsabilidad de la misma.

7. Ibid. p. 215.

Por otro lado, al otorgar cierta responsabilidad en una actividad, debe hacer cierta autoridad automáticamente - la responsabilidad de la misma.

PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO DE DIRECCION-CONTROL

"A cada grado de delegación debe corresponder el establecimiento de los controles adecuados, para asegurar la unidad de mando".⁸

En toda organización debe haber una delegación, porque - no es conveniente tener toda la autoridad en una sola - persona, ya que habría un entorpecimiento del funciona- miento de la misma organización, sin haber una agilidad y eficacia.

Esta delegación de autoridad debe ser adecuada a los ni- veles jerárquicos; sin embargo, la responsabilidad no se puede delegar.

Retomando, en una idea general de los anteriores princi- pios, George R. Terry señala:

"Determinar las relaciones entre las funciones que han - de efectuarse y quienes las van a efectuar, y con que au- toridad y responsabilidad, es cosa fundamental en la or-

8. *Ibid.* p. 215.

ganización".⁹

Como podemos observar, la organización de cualquier tipo de empresa es de gran importancia, ya que el éxito de la misma va a estar reflejada en la eficiencia y eficacia - de la misma empresa. Además, la organización nos permite ejercer un control sobre las actividades que se realizan, detectando y corrigiendo los errores que puedan aparecer.

9. Terry R., George. Principios de Administración. Ed. CECSA 5a. Edición. México, 1964. p. 292.

2.2 EL MODELO DE ORGANIZACION

El esquema base de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal es la sectorización.

La sectorización surgió como respuesta a las graves dificultades que ocasionó el crecimiento y expansión desmedida de la Administración Pública Paraestatal. Este crecimiento del sector paraestatal entorpecía la planeación, control, seguimiento y evaluación de las acciones de administración paraestatal.

En 1976, se tomaron una serie de medidas legales y administrativas, para poder ejercer un control sobre las entidades paraestatales, asegurando una mayor eficiencia y eficacia en el sector paraestatal, surgiendo así:

1. La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas Públicas.
2. La incorporación a la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, en 1965, de las 27 principales empresas y organismos.

A pesar de las medidas jurídicas y administrativas que se tomaron para ejercer un control en las empresas paraestatales no fueron suficiente, por lo cual empezaron a surgir algunas ideas acerca de los beneficios que daba,

el organizar a la administración pública por sectores.

En 1976, se inició el proceso de sectorización teniendo reformas, de acuerdo a las necesidades que se planteaban; estas reformas aparecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya principal característica es:

- El agrupamiento de las entidades de la administración pública paraestatal por sectores. "La Sectorización".

Según Pichardo Pagaza. "La Sectorización de la Administración Pública Federal, se debe entender como el acto jurídico administrativo, mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. La sectorización es, por tanto, un sistema de trabajo".¹⁰

La Sectorización debe entenderse básicamente como: "un esfuerzo de armonización de los objetivos y metas de las entidades paraestatales con aquellas de la dependencia coordinadora de sector, a fin de que a partir de planteamientos nacionales, puedan derivarse objetivos y metas de carácter sectorial, así como los correspondientes planes y programas sectoriales, que permitan a la Secretaría de Programación y Presupuesto analizarlos en conjun-

10. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. - Ed. INAP 1a. Edición. México, 1984, p. 223. Tomo I.

to y hacer un esfuerzo de compatibilización y congruencia global".¹¹

En consecuencia, el objetivo que persiguen los lineamientos para la Sectorización consiste en:

"Adecuar los sistemas administrativos actuales a fin de mejorar los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación de acciones y empleo de recursos así como establecer de manera clara y precisa las normas principales y generales que deben regular las actividades públicas dentro del nuevo modelo sectorial de la Administración Pública Federal".¹²

El objetivo de la sectorización es el organizar por sectores de actividad a toda la Administración Pública Para estatal, bajo la coordinación de alguna dependencia del ejecutivo federal; es decir, de alguna Secretaría o Departamento Administrativo, de esta forma se obtiene un mayor rendimiento y eficiencia de las empresas paraestatales. Así como se ejerce un control sobre todas las actividades que se realizan dentro de las entidades.

Dadas estas reformas, el 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal, quedan agrupadas -

11. Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. Colección Lineamientos No. 3. Presidencia de la República. p. 30.

12. Base Legal. Op. Cit. p. 23.

por el Ejecutivo Federal en 12 sectores, siendo cabeza de sector, las Secretarías de Estado.

Posteriormente hubo modificaciones a esta organización, cuando aparecen las siguientes leyes:

El Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparan por sectores, expedida en el Diario Oficial del 3 de septiembre de 1982.

Este Acuerdo es el primer documento jurídico, por el cual las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupan por sectores y se coordinan con el sector central. Este acuerdo surgió en una coyuntura política-económica precisa, dadas las condiciones existentes, dentro de la Administración Pública; ya que cabe considerar que para 1976, el aparato gubernamental contaba con 900 entidades del sector paraestatal.

Esto significaba, que sin una buena organización del sector público, estas entidades no eran debidamente aprovechadas por el sector central, y por otro lado era muy fácil, la existencia de una duplicación de funciones y contradicciones, tratando varias entidades de resolver una misma problemática individualmente sin obtener buen resultado, pudiendo ser más efectivo su esfuerzo, trabajando de una manera coordinada y organizada.

En el Artículo 1o. de este Acuerdo, establece la agrupa-

ción de las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores, a efecto de una relación eficiente con el Ejecutivo Federal, siendo hoy en día los siguientes sectores:

- A) Sector que corresponde a la Secretaría de Gobernación.
- B) Sector que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- C) Sector que corresponde a la Secretaría de la Defensa.
- D) Sector que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- E) Sector que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- F) Sector que corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- G) Sector que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- H) Sector que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- I) Sector que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- J) Sector que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- K) Sector que corresponde a la Secretaría de Educación Pública.
- L) Sector que corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- M) Sector que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- N) Sector que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria.
- O) Sector que corresponde a la Secretaría de Turismo.
- P) Sector que corresponde a la Secretaría de Pesca.
- Q) Sector que corresponde al Departamento del Distrito Federal.

En el Artículo 2o. de este Acuerdo, indica que el coordinador de cada sector le corresponde:

1. Planear, coordinar la planeación, programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto de las entidades, por lo cual a la Secretaría de Programación y Presupuesto se presentarán los proyectos de gasto para que dé su conformidad.
2. Vigilar el cumplimiento de los presupuestos de financiamientos autorizados a entidades y quién intervendrá en caso que le corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades.
4. Someter a consideración del Ejecutivo Federal, las medidas administrativas que requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector productivo.

Un Artículo interesante de recalcar es el siguiente, ya que las entidades deben conservar su naturaleza y libertad de acción, por lo cual, en el Artículo 3o. señala:

"El cumplimiento de las obligaciones que a las entidades de la Administración Pública Paraestatal imponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, este Acuerdo no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta las relaciones con sus trabajadores o terceros".

Y por último, en cuanto a la modificación de estructura de una identidad, hay que tomar a consideración el Artículo 4o., que señala:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente, someterá a consideración del Ejecutivo Federal.

- a) La modificación de la estructura y bases de organización de las entidades de cada sector siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus funciones o la más eficaz coordinación de sus actividades, y
- b) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento le sea inconveniente desde el punto de vista de la economía nacional o de interés público.

Como podemos observar, este acuerdo organiza y coordina todo el Sector Paraestatal, además hay un control programático y presupuestario, que es difícil de juzgar, su efectividad a estos niveles del análisis. Sin embargo, creo que es muy acertada la agrupación por sectores de las entidades, ya que para obtener un mejor rendimiento de las entidades, incluso para beneficio del Ejecutivo, debe tener una mejor organización de todas las entidades ya que de esa manera, le pueden ayudar a resolver con más fluidez la problemática que se presente, y a la vez evitan la duplicación de funciones, precisando las responsabilidades de cada sector.

Cabe mencionar, que la implantación de esta estructura en el aparato administrativo, no fue nada fácil, ya que la naturaleza del aparato administrativo, se resiste a -

toda clase de cambio, por lo cual, hubo un entorpecimiento en el funcionamiento del trabajo, con esta nueva estructura.

Sin embargo, en el informe de gobierno de 1978, se presentó por vez primera el presupuesto por programas y sectores, señalando expresamente los objetivos, las metas, los costos, las acciones y los responsables de su ejecución.

2.2.1 EL SECTOR CENTRAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Central y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada es también denominada Sector Central, cuyos lineamientos jurídicos están establecidos en el Título Segundo, "De la Administración Pública Centralizada" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Central está organizada en 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, las cuales van a estar representadas cada Secretaría o Departamento por un titular, que se va a encargar del despacho de los asuntos de su competencia.

Las Secretarías de Estado y el Departamento Administratio

vo tendrán igual rango y entre ellos no habrá ninguna -
preferencia.

Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo contará con un reglamento interior que será expedido por el Presidente de la República, el cual determinará las - atribuciones de cada Secretaría, así como cada titular - de Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización y procedimientos y de servicios al público para - el funcionamiento de la Secretaría a su cargo.

Y por último, todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucional ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento respectivo, o todos aquellos secretarios a que se refiera el asunto.

El capítulo II, en el Artículo 26 de la misma Ley, señala que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

1. SECRETARIA DE GOBERNACION
2. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
3. SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL
4. SECRETARIA DE MARINA
5. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

6. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
7. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION
8. SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL
9. SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
10. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS
11. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
12. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA
13. SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA
14. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
15. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
16. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
17. SECRETARIA DE TURISMO
18. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Cada Secretaría y el Departamento del Distrito Federal cuenta con un artículo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual, se señala las funciones y asuntos que le corresponde resolver.

Estas Secretarías de Estado, en el esquema de sectorización concibe cada una, ser coordinadora de sector, la cual tiene a su cargo coordinar las acciones del conjunto de entidades paraestatales que estén bajo su sector.

Otras de las funciones de la Cabeza de Sector es analizar

que los objetivos y metas de cada entidad tengan concordancia con los planes y programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo.

2.2.2 EL SECTOR PARAESTATAL.

En el título tercero, con un capítulo único llamado, "De la Administración Pública Paraestatal de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala como está conformado y organizado el Sector Paraestatal, siendo de la manera siguiente:

En el Artículo 45, de la misma Ley señala que son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura.

En el Artículo 46 establece cuales son las empresas estatales mayoritarias siendo:

"I. Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las Sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas que 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 propietarios de más del 50% del capital social.
- B) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- C) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano 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.

En el Artículo 47, establece que los fideicomisos 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 tenga 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.

Como se puede observar, con las nuevas modificaciones que se le hace a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo se refiere a parte del Sector Paraestatal.

La Administración Pública Paraestatal está organizada en tres sectores básicamente, que son:

1. SECTOR ECONOMICO
2. SECTOR BIENESTAR SOCIAL
3. SECTOR SOCIAL.

Cada sector está comprendido por un número de secretarías las cuales van a ser cabeza de sector. Cabe mencionar, que las Secretaría de Marina y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no coordinan sector alguno.

2.3 LAS GLOBALIZADORAS

En el Diario oficial del 19 de mayo de 1983, se expidieron los acuerdos presidenciales, en el cual, uno de ellos trata sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con el Ejecutivo Federal. Es decir, en este acuerdo se pretende precisar las atribuciones que corresponden a las Secretarías Globalizadoras en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades para estatales.

Las Secretarías de Estado que cumplen con la función de Globalizadoras son:

1. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
2. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
3. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Estas dependencias llevan a cabo las siguientes tareas, a efectos de la Sectorización:

"1. Normativas o Definitorias:

En virtud de que son órganos de autoridad.

2. De Vigilancia y Control Global:

En materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del sector público.

3. De Apoyo y Asistencia Técnica:

Para habilitar a las dependencias en su papel de coordinadoras de sector".¹³

Las atribuciones que tienen las secretarías, cuando desempeñan la función de globalizadoras, son las siguientes:

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

1. Fijar dentro del marco del Plan nacional de Desarrollo, las metas globalizadoras y sectoriales, las últimas en consulta con los coordinadores del sector, para así poder emitir las normas y lineamientos a los que habrá de realizar el gasto y la operación de las entidades paraestatales.
 2. En base a las propuestas de los coordinadores, autoriza los montos globales de gasto a cada uno de los sectores administrativos, así como su distribución en la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.
 3. Autoriza el monto global de inversión por sectores de la Administración Pública Federal, distinguiendo la administración centralizada y paraestatal.
 4. En base a las propuestas de los coordinadores de sector, determinar a cada uno de los sectores administrativos
13. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. - Ed. INAP. 1a. Edición. p. 227.

tivos los montos globales de subsidios o transferencias que otorguen a las entidades.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

1. Proyecta y calcula 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.
2. Establece los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, con la participación de esa tarea con las Secretarías competentes.
3. Verificar las operaciones en que se haga uso del crédito público provean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Desarrollo Nacional y Sectorial y se ajusten a los lineamientos establecidos en la - Ley General de la Deuda Pública.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

1. Planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la administración pública centralizada y paraestatal.
2. Apoyar a las dependencias de la administración pública federal en la instrumentación de control, inspección y evaluación que se establezcan entre éstas y las entidades bajo su coordinación.
3. 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.

En conclusión, el esquema que establece la sectorización está conformado de los siguientes niveles, siendo:

1. Las Secretarías de Estado que tienen una orientación y apoyo global, llamadas globalizadoras.
2. Las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, son coordinadoras o cabezas de sector. Siendo 17 secretarías, excluyendo de este grupo a la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

2.4 LOS SISTEMAS DE CONTROL.

En la teoría de la administración, el control se puede definir como "el proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizándose, y si es necesario aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve de acuerdo con lo planeado".¹⁴

Es decir, el control siempre va a estar encaminado a verificar las acciones realizadas, con el fin de corregir y mejorar las acciones que estén realizando.

Según la definición de Henry Fayol, que aporta a la ciencia administrativa enuncia lo siguiente:

La función del control en una organización consiste en comprobar que todo sucede de conformidad con el plan adoptado, con las instrucciones formuladas y con los planes establecidos. Tiene por objeto poner de manifiesto debilidades y errores para rectificarlos e impedir que se produzcan de nuevo.

Y por último, Ignacio Faya Viesca enuncia lo siguiente:

"El control se encamina a detectar las desviaciones que registre una acción en la práctica, más que a los aciertos logrados. La concreción real de la confrontación real

14. Terry F. George. Principios de Administración. Editorial CECSA. Nueva Edición. p. 620.

lizada frente a los programas, se da cuando es posible - corregir tales desviaciones de manera oportuna y efectiva".¹⁵

En los conceptos anteriores, se puede observar que el propósito fundamental de todo control, es el seguir las diversas acciones dentro de una actividad, que medidos sus efectos respecto a los objetivos y metas se comparan con los objetivos iniciales planteados por la empresa inicialmente, para así poder evaluar los resultados parciales o totales.

Por lo cual, el control no se puede llevar fácilmente en una empresa y mucho menos para efectos de este estudio, que se trata de todo el aparato de gobierno mexicano.

Para tal efecto, es necesario determinar e imponer los controles adecuados; es decir, es necesario la existencia de un control interno que verifique las acciones de la empresa pública; y por otro lado, en un marco general, las entidades públicas no deben estar fuera de los lineamientos y propósitos que plantea un Plan nacional de Desarrollo.

Los tipos de controles en las empresas pueden ser muy variados, es decir hay controles de acuerdo al objetivo -

15. Faya Viesca, Jacinto. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP. 1a. Edición. Tomo II. p. 117.

que se pretende controlar, y éstos pueden clasificarse - en:

"1. Control de Legalidad:

Significa la comparación entre lo previsto y lo dispuesto por las leyes, reglamentos y todos aquellos - ordenamientos jurídicos, y la forma en que actúa.

2. Control de Gasto Presupuestario:

Tiene como aspecto básico de comparación, el ejercicio del presupuesto de egresos, con el fin de conocer si los gastos hechos por la organización se ajustan al mismo, es decir, si lo gastado concuerda con las partidas respectivas, tanto en monto como en destino o aplicación.

3. Control Aritmético:

Alude a la cuantificación en dinero de cada operación financiera, sirve para prevenir errores.

4. Control de Procedencia:

Muestra que quien recibe un pago del organismo, sea también el acreedor del mismo. Pretende evitar desviaciones de recursos.

5. Control de Disponibilidad o de Saldos:

Asegura la existencia de fondos financieros para cu-

brir una obligación de pago antes de elaborar los do
cumentos respectivos.

6. Control de Rendimientos:

Permite la comparación de estándares existentes del organismo (Maquinaria, equipo, personal, etc.). Mues
tra la forma utilización de los elementos sean mate-
riales o humanos.

7. Control de Eficiencia o Economía:

Mide comparativamente o ineficiencia de la acción de la organización, por ejemplo los objetivos iniciales frente a los resultados finales.

8. Control de Políticas, Planes y Programas:

Indica el alcance de los objetivos originales: Se -
comparan las normas establecidas en los objetivos -
frente a la realidad física resultante".¹⁶

Este tipo de controles están dirigidos a un objetivo, es decir, pretende llevar un control del presupuesto que e-
jerce una empresa con el fin de ver cual es el rendimient
to de cada una de las áreas de la empresa.

Sin embargo, hay otro tipo de controles, cuya clasifica-
ción es de acuerdo a la materia que se va a controlar o

16. Faya Viesca, Jacinto. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP. 1a. Edición. pp. 119 y 120.

según el órgano que lo aplica, y estos son:

Según la Materia:

- "Control Financiero. Es ejercido básicamente sobre los gastos, la evaluación presupuestaria y los estados financieros. Es interno o externo; previo o posterior.
- Control Operacional o Administrativo. Evalúa la eficiencia y la eficacia de las operaciones. Su característica central es que siempre es posterior y puede ser interno o externo".¹⁷

Y por último, la aplicación del control con base al órgano que lo aplica es:

"1. Control Externo:

Es ejercido por órganos diferentes a una organización específica y realiza acciones revisorias. En general, con órganos supremos de control y regularmente se lleva a cabo de manera posterior a las operaciones; y

2. Control Interno:

Lo llevan a cabo las propias organizaciones que efectúan acciones de revisión. Es lo que se conoce como auto - control".

17. Introducción a la Administración Pública de México. Op. Cit. p. 120.

18. Faya Viesca, Jacinto. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP. 1a. Edición. p. 120.

Para los efectos de nuestro análisis, el tipo de clasificación que vamos a retomar, es según el órgano que lo aplica, es decir, el Control Interno y Control Externo. - Revisaremos qué tipos de instrumentos utiliza el Gobierno Federal, para poder controlar a su complejo aparato administrativo.

2.4.1 CONTROLES INTERNOS.

Los controles internos en las empresas públicas son de gran importancia, ya que "Un eficiente control interno proporciona una protección a la economía y libertad de acción de una dirección de empresa y hace más fácil la tarea de exigir una contabilidad sobre una base clara y bien definida".¹⁹

Dada la importancia del control interno es necesario definirlo bien:

"El control interno comprende el plan de organización y todos los sistemas coordinados establecidos por la dirección de una institución, para ayudar a que dicha dirección alcance el objetivo de cerciorarse, dentro de confines prácticos, de que las operaciones se realizan en forma ordenada y eficiente".²⁰

19. Navarro de Flores, María Victoria. (Compiladora). Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina. Ed. INAP. Praxis 67. México, 1984. p. 64.

20. Faya Viesca, Jacinto. Introducción a la Administración. Ed. INAP. 1a. Ed. p. 118.

El control interno en cualquier tipo de organización está compuesto:

- "1. El Plan permite la Delegación y coordinación de responsabilidades concretas, así como la separación de -diversas funciones. Muestra la relación de mando, -la autoridad y la responsabilidad de los funcionarios sobre las decisiones y acciones a tomar.
2. La existencia de personal competente, que reduzca al mínimo la posibilidad de ciertas fallas.
3. El registro, de la información de los acontecimientos que permiten disponer de una base sólida en la toma -de decisiones.
4. El examen, la evaluación y la revisión, por parte de la dirección. Permite contar con mecanismos base pa -ra la dirección y tener la oportunidad de analizar -las operaciones, saber de los resultados, indicar la acción a emprender; así como determinar las medidas más apropiadas".²¹

Es importante detectar cuales van a ser los medios por -los cuales los órganos indicados van a realizar la fun- -ción de control, dentro de cualquier tipo de organiza- -ción.

21. Introducción a la Administración Pública de México. Op. Cit. p. 119.

Por lo cual, entre los más importantes se encuentran: La Fiscalización, la contabilidad y la auditoría.

2.4.2 CONTROLES EXTERNOS.

Los mecanismos de control que la Administración Pública Central ejerce sobre las empresas públicas del Sector Paraestatal, están establecidos en una serie de lineamientos jurídicos, que se encuentran en las siguientes leyes:

1. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
2. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO DEL GOBIERNO FEDERAL.
(Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976).
3. LEY GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA
(Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976).
4. ACUERDO PRESIDENCIAL DE SECTORIZACION
(Diario Oficial del 13 de enero de 1977).
5. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
(Diario Oficial del 14 de mayo de 1986).

Las cinco leyes anteriormente mencionadas a excepción de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son leyes que fueron expedidas en la Reforma Administrativa de 1976, en la cual se hizo la reestructuración del apar-

to administrativo.

A continuación analizaremos dichas leyes:

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Esta es una de las leyes importantes que se expidió dentro de la Reforma Administrativa, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.

Esta ley será aplicada por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta Secretaría se encargará de todo el gasto público federal, que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. EL PODER LEGISLATIVO
- II. EL PODER JUDICIAL
- III. LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- IV. LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- V. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- VI. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
- VII. LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA
- VIII. LOS FIDEICOMISOS EN LOS QUE EL FIDEICOMITENTE SEA

EL GOBIERNO FEDERAL, EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL O ALGUNA DE LAS ENTIDADES MENCIONADAS EN LAS FRACCIONES VI Y VII.

Esta Ley de Presupuesto indica una serie de lineamientos a cumplir, dentro de los cuales se encuentra que la manera de elaborar el gasto público se realizará en forma programática, basada en las directrices que señalen en el Plan Nacional de Desarrollo. Así como, las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual dictará las disposiciones procedentes para la eficacia de sus funciones.

Otro artículo importante es el que se señala: "Las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo 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".²²

Así como también, señala la Ley en el Artículo 10, que para poder solicitar créditos para el financiamiento de un programa, sólo será para aquellas entidades que comprendan dentro del Poder Ejecutivo y que sean previamente

22. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. D.O. del 31 de diciembre de 1976. Cap. I. Art. 5o.

te aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos créditos se concertarán y contratarán por conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y por último, la Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá la obligación de proporcionar, a solicitud de los diputados del Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que pueden contribuir a su mejor entendimiento del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el Capítulo II, hace referencia al Presupuesto de los Egresos, en el artículo 13 señala que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán, por cada año calendario y se fundarán en costos.

Algo muy importante de esta Ley, es la referencia que hace sobre el endeudamiento que pueda tener cada entidad y más sabiendo, que las empresas públicas se caracterizan por la prestación de servicios, y más no por su lucratividad que puedan tener.

Esta misma ley indica, la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto de llevar un registro

del personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere.

El registro del personal militar, lo llevarán la Secretaría de Defensa y Secretaría de Marina, según corresponda.

Y por último, el capítulo de la Contabilidad es importante, ya que por medio de éste puede haber un mejor conocimiento del estado financiero de cada entidad, así en consecuencia se puede ejercer sobre la entidad cierto control. Por consiguiente, en el Artículo 39 indica:

Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registro, tanto de activos, capital o patrimonio, ingresos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Por lo que respecta a la información presupuestal contable y financiera de las entidades se suministrará a la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo como lo determine la Secretaría. Así como a la vez, la Secretaría de Programación y Presupuesto proporcionará esta información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo como sea convenido, esto así lo indica el Artículo 41 de la misma Ley.

Y por último, el Artículo 44 establece del Ejecutivo y -

en el Departamento del Distrito Federal se establecerán órganos de auditoría interna, que cumplirán los programas que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Retomando algunos aspectos de la anterior Ley, es evidente el cambio que ha ejercido la reforma administrativa - en materia presupuestaria, dentro del sector público.

Esta ley viene a transformar la manera en que se venían realizando los presupuestos, ya que por vez primera, los presupuestos responden a programas desprendidos de un -- Plan Nacional de Desarrollo, y además los programas especifican los objetivos, las metas, los costos, las acciones y los responsables de su ejecución del programa.

A mi manera de ver, esto sería una forma de asegurar que los presupuestos sean ejercidos de una forma eficiente y eficaz a nivel micro, sin olvidarse que cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar las actividades respecto al gasto público.

Por otro lado, a nivel macro las Secretarías de Estado o el Departamento Administrativo orientarán y coordinarán a todas las entidades que queden ubicadas en su sector en el aspecto de planear, programar, controlar y evaluar su gasto.

Como podemos observar, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público es complemento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además es parte fundamental de la Reforma Administrativa, ya que teniendo un buen funcionamiento y correcta aplicación del gasto público, la economía del país va a resultar beneficiada.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales fue publicada en el Diario Oficial del 14 de mayo de 1986.

Esta ley es muy importante dentro de nuestra investigación, ya que enuncia los lineamientos que se deben seguir para ejercer los controles a la Administración Pública - Paraestatal.

El antecedente inmediato a esta ley, se encuentra en la Ley de Control de Organismos y Empresas de Participación de 1970.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales incorpora los contenidos básicos de ésta y amplía sus ámbitos de - regulación, así como ordena la legislación existente para el Sector Paraestatal, y establece el marco para desarrollar en forma coherente, la reglamentación menor de - los diversos aspectos a que se refiere.

Todas las entidades paraestatales, que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, estarán regidas por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con excepción de las empresas públicas que señale esta ley, siendo:

Las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán -

por sus leyes específicas, así como la Procuraduría Federal del Consumidor.

Otras instituciones estarán sujetas en cuanto a su organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización por su legislación específica y todos aquellos aspectos que no establezca su ley, será aplicable esta ley.

En cuanto, al Banco de México, las Sociedades Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fondos y Fideicomisos Públicos de Fomento, así como las entidades paraestatales que forman parte del sistema financiero.

Y por último, se encuentra otro tipo de entidades públicas, las cuales se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia. Por lo que se refiere al funcionamiento, operación, desarrollo, control y en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de esta ley; este tipo de entidades son: - el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo de la Vivienda para los trabajadores y demás organismos con organización análoga.

Una vez ya enunciado, las entidades que estarán bajo el control de esta ley, cabe aclarar que según el art. II de la misma señala: "Todas las entidades gozarán de au-

tonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley, y en lo que se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública".

Las entidades públicas estarán constituidas por tres distintos tipos de empresas, las cuales son:

- Organismos Descentralizados
- Empresas de Participación Estatal, y
- Fideicomisos.

Estas empresas serán creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y tendrán su organización particular.

Un aspecto importante a resaltar, es referente a aquellos organismos descentralizados y empresas estatales mayoritarias que no cumplan con el objeto por el cual fue creada, y desde el punto de vista de la economía nacional resulta inconveniente, se debe proceder a la disolución o liquidación de la misma, con previa opinión de la entidad coordinadora, para que la Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a su desaparición. Esta determi-

nación hace pensar que el gobierno pretende seguir depurando el aparato administrativo, conservando sólo aquellas empresas necesarias, de tal manera evitando todas - derogaciones del gasto público innecesarias, y que tanto perjudican a la economía del país.

Por lo que respecta, a la operación y desarrollo de las entidades serán de acuerdo a una serie de lineamientos, siendo los siguientes:

El desarrollo y operación de las entidades paraestatales deberán sujetarse a la ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los Programas Sectoriales que se de riven del mismo y a las asignaciones de gasto y financia miento.

Así como, la formulación de programas sectoriales de cada entidad deben estar formulados de acuerdo al servicio que se preste o al producto que elabore; es decir, los - objetivos específicos deben estar encaminados a un objetivo general que lo va a establecer los programa secto-- riales.

Estas medidas que se plantean son buenas, ya que todas - las actividades que realizan las entidades paraestatales van a estar encaminadas a los objetivos que se plantea-- ron en el Plan Nacional de Desarrollo.

Así como también hay una coordinación y planeación, en -

la cual las entidades van a estar buscando el mismo objetivo, evitando la duplicación de funciones y esfuerzos - innecesarios, por la existencia de una mal organización.

Por lo que se refiere a la formulación de presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector.

También esta ley, enuncia las facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades, siendo las más importantes.

- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno.
- Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguran la continuidad de la fabricación, distribución o prestación del servicio.
- Presentar periódicamente al órgano de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se -

cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas.

- Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que desempeñe la entidad y presentar al órgano de gobierno, por lo menos dos veces al año, la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el órgano y escuchando al comisario público.

En las facultades y obligaciones que se les otorga a los directores se puede observar, que tienen la obligación de presentar periódicamente un informe el cual muestre el ejercicio del presupuesto, así como presentar el estado financiero. Indudablemente, de esta manera la ley ejerce un control presupuestal, sin embargo el Director está en libertad de establecer sus mecanismos de control, dirigidos a la eficiencia del funcionamiento de la entidad.

Aunque se han mencionado algunos tipos de control, esta ley tiene apartados específicos al control y evaluación, de los cuales señalaré a continuación:

El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación.

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo; realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como lo referente a los ingresos y, en general solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne el cumplimiento de las funciones citadas al órgano de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos.

A mi manera de ver la función que realizan los comisarios públicos referente a la realización de estudios sobre la eficiencia que ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente no es una función de relevancia, pues por un lado ya hay un control sobre el presupuesto de la entidad; y la eficiencia se refleja en los objetivos alcanzados, lo cual se me hace absurdo su existencia, sin embargo, estos controles debieran estar enfocados a detectar el lugar donde se encuentra el error, que impide el buen funcionamiento de la empresa.

Por lo que respecta a los organismos descentralizados, -

contarán con órganos internos de control, que serán parte integrante de la estructura y sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo, desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que evita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Y en cuanto, a la vigilancia, control y evaluación de las empresas de participación estatal mayoritaria incorporarán órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Y por último, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control, el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración.

CAPITULO III. LAS ALTERNATIVAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En la época actual de simplificación administrativa, de desarrollo y de aumento progresivo de las funciones del Estado, la descentralización ha adquirido una relevancia dentro de la Administración Pública Federal.

Hoy en día, el aparato administrativo ha crecido desmesuradamente, y se ha desarrollado un excesivo centralismo económico, político y administrativo, que agobia e impide el desarrollo del país; por lo cual, es necesario desconcentrar y descentralizar las actividades del aparato administrativo.

Esta desconcentración y descentralización de la Administración Pública Federal, trae por consiguiente un descongestionamiento de todos los órganos, y al mismo tiempo se va a agilizar y facilitar la prestación de servicios.

Para poder continuar este análisis, es necesario hacer una clara y precisa diferencia entre la desconcentración y la descentralización, ya que puede prestarse a una confusión, habiendo una gran diferencia y distintos alcances entre estos términos.

La Desconcentración y la Descentralización son dos figuras organizacionales distintas, que por naturaleza jurí-

ca adquieren una serie de atribuciones y funciones que les permite actuar con cierta libertad.

Estas figuras organizacionales se ven reflejadas en organismos que forman parte de la administración pública paraestatal; los cuales se encuentran bajo una serie de controles establecidos por el sector central.

Por otro lado, se puede dar el caso en el que el gobierno mexicano pretende descentralizar las actividades del aparato administrativo, buscando resolver el problema del centralismo, y los resultados se ven reflejados en un acto de desconcentración, la cual no resuelve los problemas a fondo.

Teniendo ya un panorama más amplio de esta problemática, es necesario conocer perfectamente el significado de estas figuras.

3.1 LA DESCONCENTRACION

"La desconcentración se define como aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo administrativo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la misma cúspide de la misma".¹

De la definición anterior se puede rescatar dos elementos:

1. La Atribución de una competencia con carácter exclusivo, y
2. La realización de la actividad por un órgano dentro de la jerarquía.

Como podemos observar, estos elementos son los actores principales en la anterior definición.

Otra definición de desconcentración, según el Diccionario de Política y Administración es:

"La desconcentración es la competencia decisoria, que ejercen en el ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que se están

1. Domínguez Alchaud y Monge, Jesualdo y Natividad González, José. Desconcentración Descentralización y División Territorial. Ed. INAP. México, 1982. p. 9.

unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos - conserva el órgano central, que les transfirió dicha facultad de decisión".²

Desde otro punto de vista, Gabino Fraga señala: "La desconcentración administrativa consiste en la delegación - de facultades de órganos superiores en favor de órganos inferiores internos de la misma administración o en un organismo externo de ella, distribuidos en regiones geográficas adecuadas, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central".³

Y por último, la "Desconcentración administrativa es un proceso jurídico administrativo que permite al titular - de una institución por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas -excepto las que por disposición legal deban ejercer personalmente-, y por otra transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios - para el desempeño de tales responsabilidades".⁴

Como podemos observar, la desconcentración administrativa es un proceso jurídico, por medio del cual, el órgano

2. Martínez Silva, Mario. (Coordinación). Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo A-F la. Edición. Ed. Ideas Técnicas - Autores. p. 386.
3. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1960.
4. Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la A.P.F. Colección Lineamientos No. 5. Secretaría de la Presidencia. p. 11.

central delega a funcionarios u otros órganos, algunas - funciones que le son posible delegar, no perdiendo su re lación jerárquica del órgano central, permitiendo de tal forma una fluidez en el funcionamiento del organismo.

Andrés Serra Rojas comenta lo siguiente, con respecto de la desconcentración administrativa: "Estos órganos no - se desligan de la relación jerárquica, ni pierden su ca- rácter de entes centralizados, pero adquieren ciertas fa cultades que en buena parte significan una limitada y - precaria autonomía, libertad restringida o condicionada, más no autonomía".⁵

En la desconcentración administrativa se pueden apreciar diferentes clases de desconcentración; es decir, la des- concentración tiene diversos matices, los cuales van de acuerdo al alcance de cada uno.

Es importante aclarar y definir las diversas clases de - desconcentración, ya que es fácil de confundir los térmi- nos y caer con facilidad en el error, de no poder dife- renciar entre una desconcentración y una delegación sim- ple.

En el proceso de Centralización - Descentralización, po- demos encontrar una serie de fases, que van desde el pe- queño cambio que es la Delegación Simple, o hasta la fase

5. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1969. p. 383.

más radical de este proceso de delegación, que es la Descentralización.

A continuación se definirá cada una de las variaciones de la Desconcentración.

"La Delegación Simple es un acto jurídico administrativo discrecional que permite a un funcionario (Delegante) transferir a sus subalternos (Delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos, que no implica las facultades de decisión correspondiente".⁶

Es decir, en la Delegación Simple sólo se transfiere el ejercicio de la competencia al órgano o al delegante, conservando el órgano central la atribución.

Mediante la delegación simple, se pretende descongestionar los órganos centrales, coadyuvar la captación de información y realización de trámites agilizando la tarea de tomar decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica.

1. DESCONCENTRACION DE FACULTADES

Se entiende como "El acto jurídico administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas fa

6. Marco Conceptual. Op. Cit. p. 13.

cultades de autoridad a un funcionario u órgano de la - institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el Diario Oficial - de la Federación".⁷

La desconcentración de facultades permite por una parte, contar en ámbitos territoriales a funcionarios públicos unidades administrativas que acercan en tiempo, espacio y especialidad al usuario, y por otra parte, la Administración Pública Federal se hace de esta forma más eficiente y eficaz.

2. DESCONCENTRACION TERRITORIAL.

"La desconcentración territorial es un proceso encaminado a descongestionar las grandes ciudades, busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".⁸

La desconcentración territorial implica transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país y se puede considerar como la expresión físico espacial de la desconcentración administrativa.

Se consideran tres tipos de desconcentración territorial:

7. Marco Conceptual. Op. Cit. pp. 13 y 14.

8. Ibid. p. 14.

"1. DESCONCENTRACION TERRITORIAL TOTAL.

Esta desconcentración se da solamente en el ámbito de la Administración Pública Paraestatal. Se da - cuando, la entidad traslada los órganos administrativos y de dirección, complementando una desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en la zona metropolitana las unidades de servicio de la zona.

2. DESCONCENTRACION TERRITORIAL PARCIAL.

Se obtiene cuando unidades administrativas de alguna dependencia o entidad ubicada en el área metropolitana de la Ciudad de México se trasladan a otro - punto del territorio nacional.

3. REUBICACION TERRITORIAL DE INCREMENTOS.

Tiene lugar, cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el área metropolitana de la Ciudad de México, se ubica fuera de ella, por considerar que tales - incrementos no son necesarios para realizar algunas funciones operativas y de apoyo administrativo interno en ese ámbito geográfico; y en cambio sí se necesita efectuarlas en el interior del país".⁹

9. Marco Conceptual. Op. Cit. p. 14.

Como se puede observar, la desconcentración de facultades es la transferencia de ciertas funciones a un órgano; el cual, este proceso va a permitir la agilización, eficiencia y eficacia de aquel servicio que presta al usuario, esa identidad. Mientras la desconcentración territorial es la expresión física de la desconcentración administrativa.

La desconcentración administrativa es un acto jurídico, el cual va a recaer en un órgano denominado órgano desconcentrado, el cual se define:

"El órgano desconcentrado es la unidad administrativa de una dependencia cuyo responsable ha sido conferidas por disposición presidencial o del Congreso de la Unión, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permitan resolver con agilidad y eficacia determinada materia o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea.

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica, ni patrimonio propio".¹⁰

Como se puede apreciar, la delegación simple (De trámites), la desconcentración de facultades y la desconcen-

10. Ibid. p. 14.

ción territorial son las tres primeras fases del proceso centralización - descentralización.

Con esta delegación de funciones, las autoridades superiores descargan una buena parte de las múltiples labores de su competencia, permitiendo a las autoridades de nivel inferior, tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio del funcionamiento de las actividades para - que resulten ágiles y eficientes.

3.2 LA DESCENTRALIZACION

La centralización y la descentralización son términos totalmente opuestos; en el centralismo, la forma de organización administrativa se ubica en órganos de la administración pública central. Esta forma de administración pública, en la cual hay una concentración, se ve reflejada en el funcionamiento del aparato, esto se puede observar en la toma de decisiones y funciones, ya que son realizadas por los órganos centrales. En cuanto la descentralización funciona de manera contraria.

Por lo cual, Gabino Fraga la define: "La descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía".¹¹

Otra definición de descentralización es la siguiente: - "Descentralización es el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales.

La descentralización puede ser política y administrativa, la política hace referencia a la estructura del Estado,

11. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Duodécima Edición. - México, 1978. p. 206.

en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administración se refiere a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos".¹²

Como podemos observar, hay dos clases de descentralización; por lo cual, es necesario aclarar que para efectos de esta investigación, se analizará la descentralización administrativa.

"La descentralización administrativa es un procedimiento de Derecho Administrativo, relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales sus facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica sui géneris, que no es la de jerarquía".¹³

Otra definición de descentralización administrativa es la siguiente:

"La acción de crear o transferir funciones que realicen organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y autonomía orgánica y técnica -Organismos Descentralizados-, pero que se en-

12. Martínez Silva, Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Ideas-Técnicas-Autores. Tomo A-F. 1a. Edición. p. 343.

13. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1959. p. 383.

cuentran sujetos a controles especiales de la administración pública centralizada. También podría hablarse de una especie de descentralización de la actividad administrativa, en el caso de la transferencia de responsabilidades y recursos por la vía de la concertación (o de acuerdo a las voluntades) del nivel federal del gobierno a los gobiernos estatales y municipales".¹⁴

Como se puede observar en los anteriores conceptos, la descentralización es una figura, en la cual se delega algunas atribuciones del Estado, ejerce patrimonio propio y goza de autonomía orgánica y técnica.

Cuando se lleva a cabo, la descentralización administrativa tiene una singular trascendencia política, puesto que se lleva definitivamente la transferencia de competencias, se realiza siempre en favor de órganos del propio Estado.

Desde el punto de vista técnico, la descentralización tiene las siguientes características:

- "1. Transferencias de facultades de resolución.... No basta con la mera existencia de facultades de propuesta en forma;
2. Que la transferencia sea a favor de una persona jurídica distinta del Estado, ésta es una de las no

14. Marco Conceptual. Op. Cit. p. 13.

tas distintivas de desconcentración en la que como hemos visto la transferencia es a favor de órganos medios; inferiores o periféricos del propio Estado.

3. Que las personas jurídicas que reciben poderes sean en todo caso de derecho público.
4. Por último, que exista una cierta tutela del Estado sobre las personas jurídicas investidas de sus competencias".¹⁵

La descentralización implica la derogación de las facultades en las que se manifiesta la relación de jerarquía, facultad de designación, facultad de mando, facultad de vigilancia, facultad disciplinaria, facultad de decisión y facultad de resolución de conflictos de competencia.

En cuanto a la organización interna de las empresas públicas, cuando se trata de organismos descentralizados, la ley señala que puede ser cualquier forma o estructura que adopten siempre que reúnan los requisitos siguientes:

- "1. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

15. Desconcentración, Descentralización y División Territorial. Op. Cit. p. 9.

2. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".¹⁶

En la descentralización administrativa hay diferentes tipos. Esta clasificación se deriva de acuerdo a la manera en que se aplica, siendo las siguientes:

"1. DESCENTRALIZACION POR REGION:

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población, radicada en una determinada circunscripción territorial".¹⁷

Como se puede apreciar, en este tipo de descentralización existe una posibilidad de gestión más eficaz de los servicios sociales, por lo cual, una realización más adecuada de las atribuciones que le corresponden al Estado. La descentralización por región se ve reflejada en la organización municipal.

16. Carrillo Castro, Alejandro (Coordinador). Las Empresas Públicas en México. Ed. INAP. México, 1976. 1a. Edición. pp. 156 y 157.

17. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Duodécima Edición. México, 1978. p. 210.

2. DESCENTRALIZACION POR SERVICIO:

"La descentralización por servicio sólo es útil para administrar intereses locales, pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos, sólo al alcance de funcionarios que tengan preparación especial.

Los elementos esenciales de la Descentralización por servicio son:

1. Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;
2. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
3. Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
4. Control del Gobierno ejercido por medio de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado;
5. Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios".¹⁸

En este tipo de descentralización se puede observar que obedece a razones de orden técnico y factores políticos.

18. Derecho Administrativo. Op. Cit. pp. 217 y 219.

3. DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

"Es una modalidad del ejercicio de la función - administrativa con caracteres específicos que - la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización.

Esta descentralización se originó cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia se le van - presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados admi nistrativos de carrera".¹⁹

Esta descentralización se caracteriza por no construir - parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar se una función pública, colaboran con esa organización.

En la descentralización administrativa se observa una se rie de ventajas e inconvenientes al llevarla a cabo; por lo cual, Andrés Serra Rojas asegura que los inconvenientes más graves se encuentran en los aspectos económicos, siendo:

"1. Rompe la unidad del presupuesto;

19. Ibid. p. 233.

2. Destruye lo que Duez llama, la sinceridad y la claridad del presupuesto;
3. Estimula los despilfarros;
4. Es un problema muy difícil el control de su presupuesto, tanto por el Gobierno Federal, como por el Poder Legislativo;
5. Sólo pueden usar del régimen descentralizado aquellos países que tienen una buena organización administrativa en materia financiera;
6. La multiplicación de organismos destruye la unidad del Estado.
7. Los países que no tienen un desarrollo cultural adecuado vienen la ficción del descentralismo, es decir, se crean instituciones descentralizadas, para cubrir una fuerte centralización administrativa.
8. El abuso del descentralismo conduce a la administración pública por caminos del desorden e inmoralidad.

Por lo que se refiere a las ventajas, señala lo siguiente:

1. Desde luego responde a un ideal técnico y científico, la necesidad de manejar determinados asuntos con la experiencia de los conocimientos modernos.
2. Mantener un régimen burocrático insuficiente, es retardar el adelanto de una nación.

3. Un presupuesto debidamente revisado y vigilado por el poder central, permite una adecuada inversión de sus elementos económicos.
4. Un organismo descentralizado permite el manejo de un sistema de crédito apropiado a su organización".²⁰

Como se puede observar, el propósito fundamental de la desconcentración y descentralización es hacer que la administración pública preste los servicios que ofrece en el lugar donde se requiera, a fin de proporcionarlos con rapidez, oportunidad, calidad y cercanía a los habitantes del lugar, cumpliendo con eficiencia y eficacia el objeto de creación, cada entidad pública.

Por otro lado, la diferencia fundamental entre la descentralización y la desconcentración radica en que la descentralización no está sujeta a ningún control jerárquico; sin embargo, están sujetos a controles especiales que establece la administración pública centralizada; están dotados de personalidad jurídica y tienen patrimonio propio; mientras que los órganos desconcentrados están sujetos al presupuesto general de la dependencia, es decir, carecen de un presupuesto independiente, dependen jerárquicamente de la dependencia; por lo cual, la autoridad que ejercen es delegada y su responsabilidad es compartida, no tienen una autonomía orgánica.

20. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. pp. 446 y 447.

Sin embargo, la descentralización y desconcentración administrativa tienen por objeto principal agilizar, acercar, volver eficiente y eficaz los servicios que presta la Administración Pública Federal.

Las dos figuras tienen diferente naturaleza, aunque proceden del mismo proceso de centralización - descentralización, y es necesario señalar, que las dos figuras pueden ser eficientes, si se llevan correctamente, y habrá casos, en que según el servicio que se pretenda delegar será más conveniente una u otra figura, de acuerdo a las necesidades y condiciones que se presenten.

CONCLUSIONES

A continuación, se presenta una serie de conclusiones, - las cuales responden a las hipótesis inicialmente plan-- teadas.

Primeramente debo decir que las leyes que se analizaron, no obstruyen en el funcionamiento que implica la descen-- tralización administrativa, es decir, los lineamientos - jurídicos derogados en materia de control, no impiden la libertad de acción de los organismos descentralizados. - Sin embargo, debo recalcar que la Ley Federal de las En-- tidades Paraestatales, carecen de una instrumentación ade cuada y concreta en materia de control. Es decir, la - ley delinea perfectamente los controles externos que se van a ejercer en la entidad pública, estos controles se van a ejercer por medio de auditorías, así como las di-- versas acciones que realizarán los comisarios públicos - que representan la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Sin embargo, no hay ninguna instrumenta ción de control interno que deben seguir las empresas públicas, pues así lo demuestra la ley Federal de las En tidades Paraestatales, en el Art. 61, fracción II enun-- ciando:

"Los Directores Generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren nece--

sarios, tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al órgano de Gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento".

Por otro lado, encontré a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ser una ley aparentemente completa, pero a la vez ambigua, ya que deja elementos y situaciones no muy bien definidas, por lo cual puede ser manejada e interpretada según la conveniencia de los intereses que se estén manejando; las anteriores líneas, las sustentó, en el art. 22, fracción VII, indicando:

"Otorgar poderes generales especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida por el Director General".

Como se puede observar, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, está debidamente planteada, pero en algunos artículos como en el anterior, permite una disponibilidad muy abierta, pues a final de cuentas algunos procedimientos estarán autorizados al juicio de una sola persona, que desconoce las necesidades y situaciones reales de la entidad.

Por lo que respecta, a la desconcentración administrativa, no se encontró ninguna clase de lineamientos que se refieran a aquellos organismos que realicen alguna clase de desconcentración. Aunque la desconcentración administrativa es un proceso jurídico, por medio del cual, el titular del organismo va a delegar a funcionarios o subalternos algunas funciones que pueden ser delegadas, es necesario que haya algún tipo de lineamientos en materia de control, para esta clase de entidades.

Como se puede observar, es necesario dejar bien claro que los controles son necesarios en la desconcentración administrativa, ya que por ejemplo, si nos referimos a la Desconcentración de Facultades o Territorial, ésta implica que la desconcentración se dé en ámbitos territoriales distintos al órgano central, por lo cual, si no hay algo establecido, se pierde el control sobre aquel ente desconcentrado, dejando de tal forma el total libre manejo sobre los recursos humanos, financieros y materiales, y lo que es peor, sin la verificación pertinente de que se estén cumpliendo los objetivos planteados por los cuales se dió, la desconcentración administrativa.

Por lo que respecta a la segunda hipótesis que se planteó, debo decir que de acuerdo al análisis que se llevó a cabo, no debe haber confusión en el empleo de los controles para la desconcentración o descentralización son

dos figuras totalmente distintas, por lo cual no hay razón para confundirlas. Cabe aclarar, que estas figuras organizacionales se desprenden del mismo proceso de Centralización-Descentralización; sin embargo, tienen alcances muy distintos.

Y por último, debo afirmar que tanto la desconcentración y la descentralización administrativa son figuras organizacionales que pueden ser respuesta a muchos problemas - que se presentan dentro de la Administración Pública Mexicana, aunque hay que reconocer que es difícil su aplicación, sino se toman en cuenta los elementos de suma importancia:

Primero, se debe contar con una madurez administrativa, que a su vez cuenta con varios elementos:

- a) Debe tener una buena organización financiera.
- b) Confianza en la delegación de atribuciones.
- c) Se debe contar con una educación propicia para que - se de la desconcentración y la descentralización en una forma adecuada.

El segundo aspecto muy importante de comentar es lo referente a la importancia determinante del papel que juegan los recursos humanos dentro de la entidad.

Es decir, la entidad pública debe cumplir y desenvolver-

se en una forma eficiente y eficaz, pero ésto no se puede llevar a cabo sin el elemento humano, quien en este caso sería el servidor público.

El servidor público debe contar con una serie de calidades como son la responsabilidad, honradez y eficiencia, para desarrollar eficientemente la parte que le corresponde, ya que si falta alguno de estos elementos, por muy buenas que sean las leyes o elementos teóricos, jamás podrá haber un buen funcionamiento en cualquier organización.

Por lo tanto, es necesario conscientizarse del papel que juega el administrador público dentro del sistema estatal, para que se cumplan los objetivos del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA GLOBAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Colección Lineamientos No. 3

Editorial D.G.E.A.

Presidencia de la República

México, 1974.

- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Anuario Jurídico No. VIII U.N.A.M.

México, 1981.

- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO
LAS EMPRESAS PUBLICAS Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Colección Seminario No. 7

Editorial Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978.

- DOMINGUEZ ALCHAUD Y MONGE, JESUALDO Y NATIVIDAD GONZALEZ, JOSE.

DESCONCENTRACION, DESCENTRALIZACION Y DIVISION TERRITORIAL.

Serie Praxis No. 32

Editorial I.N.A.P.

México, 1982.

- FAYA VIESCA, JACIENTO
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO.
Editorial I.N.A.P.
1a. Edición
México, 1984.

- FRAGA, GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa.
Duodécima Edición,
México, 1978.

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de
1976.
México, D.F.

- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.
Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de
1976.
México, D.F.

- ACUERDO PRESIDENCIAL QUE AGRUPA A LOS ORGANISMOS DES-
CENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL Y FI
DEICOMISOS.
Diario Oficial de la Federación del 17 de Enero de 1977,
México, D.F.

- MARTINEZ SILVA, MARIO (COORDINACION)
DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.
Tomo A - F 1a. Edición,
Editorial Ideas - Técnicas - Autores
México, D.F.

- NAVARRO FLORES, MA. VICTORIA (COMPILADORA)
EMPRESAS PUBLICAS Y SISTEMAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL
EN AMERICA LATINA.
Editorial I.N.A.P.
Praxis 67
México, 1984.

- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO.
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.
Editorial I.N.A.P.
1a. Edición
México, 1984.

- REYES PONCE, AGUSTIN
ADMINISTRACION DE EMPRESAS.
Teoría y Práctica
2a. Parte
Editorial Limusa
México, 1979.

- RUIZ DUENAS, JORGE
EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA.

Análisis de una Década

Editorial Trillas

1a. Edición

México, D.F.

- SERRA ROJAS, SERGIO.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Editorial Porrúa.

México, 1959.

- TERRY R., GEORGE

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION

Editorial Compañía Editorial Continental, S.A.

5a. Edición.

México, 1969.

- TERRY R., GEORGE

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION

Editorial Compañía Editorial Continental, S.A.

Nueva Edición

México, 1982.