

# LA SECTORIZACION: MEDIDA FUNDAMENTAL PARA LA RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Godolfino JUAREZ

La Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo, formalizada por **tres ordenamientos**<sup>1</sup> votados por la soberanía nacional, sienta las bases para la **programación presupuestación, operación, control y evaluación** de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, introduciendo modalidades favorecedoras del proceso de planeación, mediante el ordenamiento de las acciones públicas y la integración convencional de los llamados “sectores administrativos”, los que a su vez facilitan la estructuración de los **sectores de actividad económica y social**.<sup>2</sup>

En efecto, el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para constituir **sectores administrativos** a través del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordi-

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y Ley General de Deuda Pública. Véase *Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

<sup>2</sup> Para una definición de “sector administrativo” y su precisión con respecto al “sector de actividad económica y social”, véase *Base Legal y Lineamientos para el funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*, “Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal” (Marco Conceptual), pp. 35 y 36. *Colección: Lineamientos*. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977; y *Boletín de Estudios Administrativos No. 9*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

nación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo; y el 51 del mismo ordenamiento otorga atribuciones a los **coordinadores de sector** para **planear, coordinar y evaluar** la operación de las entidades bajo su responsabilidad.<sup>3</sup>

Con base en ambos artículos, el Ejecutivo Federal expidió el 13 de enero de 1977,<sup>4</sup> un “Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina”, en el que se reglamentan las facultades del coordinador sectorial en relación con la **planeación, coordinación, presupuestación, control y evaluación** de las operaciones y del gasto correspondiente de las entidades paraestatales ubicadas en el sector respectivo, y se establece la mecánica para depurar, en su caso, la crecida y compleja Administración Pública Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que enmarca el proceso reformador de las estructuras administrativas y a cuya filosofía se ciñen los ordenamientos de

<sup>3</sup> Para una explicación más completa, véase la conferencia de Alejandro Carrillo Castro “La Empresa Pública y la Reforma Administrativa”, Tercera Parte, Seminario: *El Estado y las Empresas Públicas* (próxima a publicarse), celebrado del 5 al 10 de septiembre de 1977, Palacio Nacional.

<sup>4</sup> Diario Oficial del 17 de enero de 1977.

la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley General de Deuda Pública, considera por vez primera en nuestro país y de manera explícita a las "entidades paraestatales"<sup>5</sup> como parte integrante de la Administración Pública Federal, terminando con ello la dualidad que se venía presentando entre los ordenamientos que regían las actividades de las dependencias centralizadas y los que normaban, básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales." El expediente a que se recurrió para amalgamar a Instituciones de diferente personalidad jurídica, respetando su distinta personalidad jurídica, fue la sectorización.

Con esto se pretende dar a la Administración Pública Federal unidad en el desarrollo de sus actividades a efecto de que, sin desconocer la importancia y utilidad de contar con entes públicos de distinta personalidad jurídica, los recursos públicos en ellas comprometidos tengan un uso más racional, canalizándolos hacia propósitos comunes y prioritarios y considerando las restricciones, sobre todo en el actual momento de crisis, que imponen las estructuras socio-económicas y políticas de un país subdesarrollado como México.

El farragoso "sector paraestatal"<sup>7</sup> se había complicado tanto y el número de sus componentes había crecido en forma tan desmesurada que resultaba difícil, por no decir imposible, orientar sus acciones en apoyo de las políticas fundamentales del Gobierno de la República, a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

<sup>5</sup> Organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

<sup>6</sup> Véase la "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en *Bases Jurídicas de la...*, pp. 4-7.

<sup>7</sup> Antes de la nueva Ley Orgánica se llamaba indistintamente "sector paraestatal" o "sector descentralizado", ahora Administración Pública Paraestatal, para diferenciarlo del "sector central", o Administración Pública Centralizada.

Sin desconocer los intentos anteriores<sup>8</sup> por ordenar y someter a control las actividades de las entidades paraestatales, y reconociendo la utilidad de todos ellos en el proceso creciente de racionalización de las acciones de la Administración Pública Paraestatal, es hasta la promulgación de la Ley Orgánica que se enfrenta de lleno el problema que planteaba la coordinación de las entidades públicas descentralizadas o creadas de acuerdo a la legislación mercantil. El supuesto teórico que fundamenta esta Ley es el siguiente: si bien las entidades paraestatales tienen una personalidad jurídica distinta de la de las dependencias centralizadas, los recursos que manejan son también públicos, aportaciones o "participaciones" que de una u otra forma el Gobierno de la República ha hecho. Por ello, sin detrimento de su diferente personalidad jurídica, se convino en que las actividades por ellas desarrolladas fueran consideradas como parte integrante de la Administración Pública Federal, **dándoles a las dependencias centralizadas la posibilidad de apoyar las políticas a su cargo con las acciones desplegadas por aquellas entidades paraestatales que se desarrollaran en campos similares o afines de los de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.**

Esta es una nueva forma de concebir el rol de las empresas públicas en los países en desarrollo, considerándolas no sólo como promotoras del crecimiento y reorientadoras del desarrollo, sino también como "instrumentos de política económica",\* como medios para influir directa o indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales tales como: el equilibrio externo; la mejor redistribución del ingreso; la generación de empleos; la estabilidad de precios, entre otros. **La sectorización administrativa** pretende que las entidades paraestatales, agrupadas bajo la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Admi-

<sup>8</sup> Véase *Las Empresas Públicas en México*, Capítulo III, pp. 49-77. Alejandro Carrillo Castro, INAP, 1976.

\* Villarreal, René y R. de Villarreal, Norma Rocío, *Opciones de Política Económica en México*, "Las empresas públicas como instrumento de política económica", Editorial Tecnos, S. A., México, 1977, pp. 81-112.

nistrativo responsable de una política determinada (fomento industrial, promoción agropecuaria y forestal, captación y movilización de recursos para el desarrollo, etc.), sirvan de soporte fundamental o por lo menos coadyuven a la instrumentación de la política o políticas gubernamentales del sector en que han quedado ubicadas.

Se pretende de esta manera “amarrar” las actividades de las entidades paraestatales con las de las dependencias centralizadas, a efecto de conjugar propósitos y asegurar acciones unitarias y coherentes hacia metas y objetivos prioritarios del país.

La Ley Orgánica contempla y ordena que las actividades de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal **“deben realizarse en forma programada y tomando siempre en consideración los objetivos y metas que se establezcan en el plan de Gobierno, obviamente dentro de las grandes prioridades nacionales”**.<sup>\*</sup> Por ello, fue necesaria la creación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, como núcleo rector del proceso racionalizador de las acciones públicas, llamada con toda justicia el “eje de la reforma administrativa”.

Dentro de este núcleo rector, habrá que considerar también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos del financiamiento. Con él coadyuven los “cabezas o coordinadores de sector” (las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos), a los que a su vez se les encomendó o “colgó” un grupo o “racimo” de entidades paraestatales con actividades afines a las suyas para efecto de su coordinación programática. De esta forma se integraron los diversos componentes de la Administración Pública Federal en **un sistema global de planeación** (programación, presupuestación, información y estadística, control, evaluación y financiamiento), que empieza a rendir sus primeros

<sup>\*</sup> Artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>o</sup> Véase “Lineamientos para la Sectorización...” pp. 37-43, en *Base Legal y Lineamientos...*, *op. cit.*

frutos con una mayor racionalización de sus actividades, ordenadas en programas, lo que habrá de traducirse en la mejoría de muchas variables de la economía mexicana: abatimiento de las importaciones públicas, endeudamiento externo dentro de lo previsto, incremento de los ingresos públicos, moderada tasa de crecimiento del gasto y otras.

En términos esquemáticos la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha logrado:

1o. Dar unidad y coherencia a la Administración Pública Federal al considerar dentro de sus ordenamientos también a las **entidades paraestatales**, y no sólo a las **dependencias centralizadas**, como ocurría con sus predecesoras, llamadas “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”.

2o. Que las actividades de la Administración Pública Federal se conduzcan en forma programada, para lo cual estructura un **sistema integrado de planeación** (programación, presupuestación, información y estadística, control, evaluación y financiamiento), el que tiene como núcleo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y para efectos del financiamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por esta razón a estas dependencias se les ha denominado convencionalmente “de orientación y apoyo globales”.

3o. Determinar con precisión el papel que corresponde a las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales en el proceso integrado de planeación y en la instrumentación de sus programas, así como sus relaciones con las “dependencias de orientación y apoyo globales” y con respecto al propio Titular del Ejecutivo Federal.

4o. Señalar concreta y específicamente, por lo que se refiere a las entidades paraestatales, que sus relaciones con el Ejecutivo Federal y con las “dependencias de orientación y apoyo globales” deberán efectuarse a través del “coordinador sectorial” respectivo.

Lo anterior supone un **ordenamiento sectorial** de la Administración Pública Federal. En efecto, la Ley Orgánica —co-

mo ya hemos visto— otorga al Presidente de la República la facultad para “determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, **por sectores definidos**” (Artículo 50), bajo la **coordinación** de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. Ahora bien, para que los Titulares de estas dependencias estuvieran en posibilidad de coordinar a las entidades paraestatales agrupadas en el sector de su responsabilidad, la propia Ley les otorga la facultad de “planear, coordinar y evaluar la operación” de dichas entidades (Artículo 51). Son, pues, los Artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica los que sirven de fundamento al Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, por el cual se determinó la forma en que quedarían agrupadas por sectores administrativos las 900 entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

La sectorización de las entidades paraestatales pretende terminar con la escasa vinculación de objetivos que entre las diversas entidades paraestatales y las dependencias de la Administración Pública Centralizada existía hasta hace poco. Esta falta de coordinación ocasionaba a su vez, que, ante la presencia de un problema concreto y específico, se recurriera con frecuencia a crear un nuevo ente paraestatal para su atención concreta y buscando —en cada caso— facultarla ampliamente en función de la globalización e interconexión de los distintos aspectos que implicaba dicho problema, muchas veces se le otorgaban objetivos tan amplios que no sólo dificultaban su consecución, sino que duplicaban y a veces contradecían los objetivos y funciones de otras dependencias y entidades ya existentes. Su sectorización habrá de permitir un esfuerzo por lograr mayor precisión en sus objetivos, quedando a cargo del Coordinador Sectorial el enfoque y atención integral e interconectada de la función o área programática, a través de los mecanismos de coordinación previstos a nivel intrasectorial, intersectorial y global.

Es para lograr una mayor coordinación entre las partes integrantes de la sociedad mexicana que la Administración Pública Federal ha iniciado un proceso ordenador de sus actividades a efecto de estar en posibilidad de influir con éxi-

to, en la coordinación de los diversos sectores del país. “Coordinarnos para coordinar” ha demandado el Titular del Ejecutivo Federal, conciente de que dicha coordinación tiene como presupuesto básico la ordenación previa de los esfuerzos de la Administración Pública.

El orden sectorial impuesto a la Administración Pública Federal demanda a su vez una coordinación entre los distintos sectores para resolver los “cruces” o interfases que sus distintas actividades necesariamente producen. La misma Ley Orgánica contempla la necesidad de **coordinación intersectorial**. A esto se refiere la segunda parte del Artículo 6o. que faculta al Presidente de la República para “convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo (de Ministros), cuando se trate de **definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública**”. De igual manera el Artículo 21 de dicha Ley faculta al Presidente de la República para “constituir comisiones intersecretariales (léase intersectoriales), **para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos**. Las entidades de la Administración Pública podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones (intersectoriales) podrán ser **transitorias o permanentes** y serán presididas por quien determine el Presidente de la República”.<sup>10</sup>

En resumen la Ley Orgánica contempla una programación global, desagregada en sectores, y éstos, a su vez, en Instituciones (dependencias o entidades), dejando abierta la posibilidad de la coordinación intersectorial y la necesaria programación espacial o regional.

Dentro de la misma filosofía de la Reforma Administrativa contenida en la Ley Orgánica, la Ley del Presupuesto, Con-

<sup>10</sup> Alejandro Carrillo Castro, “La Empresa Pública y la Reforma Administrativa”, Tercera Parte, *op. cit.*

abilidad y Gasto Público y la General de Deuda Pública detallan y precisan a su vez, en sus respectivos ámbitos competenciales, los aspectos relacionados con los sistemas de resupuesto (formulación, ejercicio y control), de contabilidad, de información y estadística, de evaluación y de financiamiento.<sup>11</sup>

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se ha llamado el “eje” de la Reforma Administrativa debido a que, por un lado, es la dependencia normativa en materia de los **sistemas de orientación y apoyo globales**<sup>12</sup> y, por otro, concentró la normatividad y articulación global de la programación, coordinación y control de las entidades paraestatales que anteriormente se encontraban —como ya se dijo— dispersas en las tres Secretarías que configuraban el llamado “triángulo de la eficiencia administrativa”: Las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.<sup>13</sup>

En el primer aspecto yace la que resulta ser, quizá, la más radical transformación que se introdujo a la **Administración Pública Mexicana**. Con anterioridad había sido criticada la existencia de una Secretaría (la de la Presidencia), con atribuciones para la planeación del desarrollo económico y social y la programación del sector público, pero que no contaba con el instrumento fundamental para financiar las actividades contenidas en los planes y programas por ella elaborados: el presupuesto; lo cual imposibilitó a lo largo de los últimos dieciocho años la eficacia del sistema de programación de la Administración Pública Federal, previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958.

El proceso actual de reforma busca terminar con la “trampa administrativa” de hacer depender el presupuesto de egre-

<sup>11</sup> El esquema sectorial contenido en la Ley Orgánica sirve de base a las otras dos Leyes y a partir de él establecen la mecánica y formas de integración y operación de los componentes del *sistema integrado de planeación*.

<sup>12</sup> Alejandro Carrillo Castro, “La Empresa Pública y la Reforma Administrativa”, Tercera Parte, *op. cit.*

<sup>13</sup> *Idem.*

sos tan sólo de los ingresos con independencia de los objetivos y metas de la programación gubernamental. Por ello, en la Nueva Ley Orgánica se ubican en la Secretaría de Programación y Presupuesto ambas funciones: la de programación y la de presupuestación. Con ello se trata de amarrar los egresos a las prioridades nacionales y poner los ingresos al servicio de los programas, los objetivos y las metas debidamente jerarquizados.<sup>14</sup>

Por lo que hace al segundo aspecto, la coordinación y control de las entidades paraestatales que antes correspondía al llamado “triángulo de la eficiencia” han sido asignados a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en su calidad de **coordinadores de sector**, reservándose la Secretaría de Programación y Presupuesto (y en materia de financiamiento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) **la coordinación y el control globales** a través del establecimiento de normas generales y, en su caso, supliendo las deficiencias que pudieran generar en su función los **coordinadores de sector**.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> José López Portillo, Primera Reunión de Gabinete con los responsables de las Unidades de Organización y Métodos, 28 de enero de 1977: “Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto al arranque, falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el eje de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre ingresos y egresos y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir como origen y fin del desarrollo el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso; constituye en el fondo el secreto de esta reforma administrativa. De ahí que tenemos que apoyar todos esta idea central; planear, proporcionar el recurso al objetivo y a la meta para salir de las trampas en las que nos hemos encontrado en toda nuestra historia administrativa; si podemos lograrlo, habremos dado un paso fundamental en el desarrollo y en el progreso del país”. *Base Legal y Lineamientos...*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>15</sup> *Base Legal y Lineamientos...* “Lineamientos para la Sectorización...”, p. 36.

La crecida y compleja Administración Pública Paraestatal había estado sometida a diversas críticas por autores, políticos y administradores quienes consideraban indispensable acabar con la operación dispersa de centenares de fideicomisos, fondos, comités y comisiones, para lo cual recomendaban la conveniencia de iniciar un **proceso de esclarecimiento y depuración de dichos fideicomisos**, que disminuyera sustancialmente su número, ya sea por eliminación y/o reagrupación, pues si bien los fideicomisos son a menudo mecanismos útiles y flexibles, en la práctica mexicana muchos de éstos seguían sobreviviendo aun cuando las causas para las cuales fueron creados habían desaparecido.

Sin embargo, la Reforma Administrativa en marcha no se circunscribe meramente a la depuración de lo que el propio Presidente López Portillo ha llamado “esa masa confusa y deforme de los fideicomisos”, sino que se extiende a toda la Administración Pública Paraestatal. En la Reunión de Gabinete de 22 de julio de 1977, celebrada en Palacio Nacional, el Presidente de la República, refiriéndose a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo y dirigiéndose a los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativo, afirmó:

Vamos sin ningún prejuicio a analizar las que correspondan a nuestro sector, a cada uno de nuestros sectores, y con todo rigor pensemos en eliminar las que ya no sirvan, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizamos. El trámite está resuelto.<sup>16</sup>

Las mismas bases jurídicas que formalizan el proceso de Reforma Administrativa contienen las provisiones para depurar la crecida Administración Pública Paraestatal. De esta

<sup>16</sup> José López Portillo. Segunda Reunión de Gabinete, 22 de julio de 1977. Tomado de Alejandro Carrillo Castro, “La Empresa Pública y la Reforma Administrativa”, *op. cit.*

manera el acuerdo que sectorizó a dichas entidades otorga facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que, a propuesta o previa opinión del coordinador sectorial respectivo, someta al Presidente de la República programas de fusión, disolución, liquidación y/o fortalecimiento de las entidades paraestatales. En el mismo sentido la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, limita la posibilidad de creación incontrolada de nuevas entidades paraestatales, ya que se requiere la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto para constituir fideicomisos o para comprometer la participación del Estado en empresas, sociedades o asociaciones mercantiles.<sup>17</sup>

El requisito anterior se traducirá en un crecimiento programado de las entidades paraestatales, abandonando el viejo sistema de crecimiento coyuntural y asistemático de las mismas.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Para efectos de ejercer un mayor control sobre la proliferación de fideicomisos de que se hizo objeto en el pasado, así como para irlos depurando, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público dispone, en su Artículo 9o. que “sólo se podrán constituir o emitir fideicomisos con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público. Además, este control se extiende por la misma Ley, a las empresas públicas que en su Artículo 8o. ordena que: “El Ejecutivo Federal autorizará por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos”. Por último, el Acuerdo Presidencial de 13 de enero de 1977, por el cual se sectorizaron las entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos) dispone, en el Artículo 4o., que “La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del Sector correspondiente, someterá a consideración del Ejecutivo Federal: a) ... 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 no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público”.

<sup>18</sup> Sobre el proceso de crecimiento coyuntural y asistemático de las entidades paraestatales véase, de Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa de México*, pp. 71-98 (Segunda Parte, Capítulo I), INAP, Segunda Edición, 1975.

En este contexto, el Gobierno de la República se ha comprometido en un vasto proceso depurador de la Administración Pública Paraestatal, en el que habrán de desaparecer aquellas entidades que han cumplido los objetivos para los que fueron creadas, las que no han cumplido con éstos, o las que han dejado de ser convenientes para la economía nacional

o para el interés público. De igual manera se procederá a fusionar a aquellas entidades que tengan objetivos concurrentes y cuya acción sea necesaria desarrollarla bajo una dirección unitaria y coherente, a efecto de elevar la eficiencia y la eficacia sectorial y global del gasto público.