

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La administración pública federal en México ha sido el objeto de profundas reformas. Los principios, leyes, reglamentos y demás instrumentos que la regulan han sufrido modificaciones. En primer lugar, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el principio de la separación de poderes, ha sido el fundamento de la reforma administrativa. El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el principio de la separación de poderes, ha sido el fundamento de la reforma administrativa. El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el principio de la separación de poderes, ha sido el fundamento de la reforma administrativa.

El autor, egresado con el grado de licenciado de la Facultad de Economía de la UNAM, de la que ha sido profesor titular de Teoría Económica y Metodología de las Ciencias Sociales.

Este artículo es un resumen integrado de algunas conferencias que el autor ha dictado en diversas instituciones y asociaciones interesadas en el Programa de Reforma Administrativa, emprendido por el Presidente de la República, licenciado José López Portillo.

Recientemente la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República acaba de editar el Boletín No. 16 (se terminó de imprimir el 16 de mayo de 1980) que contiene prácticamente todo el desarrollo de la Sectorización de la Administración Pública Federal desde el Informe de la Comisión de Administración Pública en 1967 hasta la cuarta modificación (Acuerdo Presidencial expedido el 23 de enero de 1980 y publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1980) del Acuerdo de Sectorización de 13 de enero de 1977 (D.O. 17 de enero de 1977). Este Boletín fue elaborado por la Dirección General de Estudios Sectoriales de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LIC. GODOLFINO JUÁREZ

Egresado con el grado de Licenciatura de la Facultad de Economía de la UNAM, de la cual ha sido Profesor Titular de Teoría Económica y Metodología de las Ciencias Sociales.

1. PRESENTACIÓN

Este artículo es un resumen integrado de algunas conferencias que el autor ha dictado en diversas instituciones y asociaciones interesadas en el Programa de Reforma Administrativa, emprendido por el Presidente de la República, licenciado José López Portillo.

Recientemente la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República acaba de editar el Boletín No. 16 (se terminó de imprimir el 16 de mayo de 1980) que contiene prácticamente todo el desarrollo de la Sectorización de la Administración Pública Federal desde el Informe de la Comisión de Administración Pública en 1967 hasta la cuarta modificación (Acuerdo Presidencial expedido el 23 de enero de 1980 y publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1980) del Acuerdo de Sectorización de 13 de enero de 1977 (D.O. 17 de enero de 1977). Este Boletín fue elaborado por la Dirección General de Estudios Sectoriales de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

2. DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESDE 1917 HASTA 1977

2.1 Antecedentes¹

El Estado surgido de la Revolución Mexicana, que fundamenta sus acciones en la Constitución Política de 1917, está llamado a jugar un im-

¹ Es una referencia a los intentos de coordinación y control de las entidades paraestatales por el Gobierno Federal.

portante papel en la vida económica y social de la República. Para cumplir con sus atribuciones la misma Constitución dispone la creación de dos tipos de órganos: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. En los debates del Constituyente se diferenció a unas de otros en función de las tareas eminentemente políticas de las Secretarías de Estado (o cuando menos político-administrativas) y las funciones administrativas de los Departamentos. No obstante el Estado de regulación, servicio, promoción y bienestar que se apunta en la Carta Fundamental en virtud de diversos ordenamientos, entre los que destacan los artículos 30., 27, 28 y 123, bien pronto tuvo necesidad de recurrir a otros órganos dotados de mayor flexibilidad y recursos específicos para cumplir con sus funciones, a los que la legislación respectiva, *a posteriori*, ha recogido con las denominaciones de órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) estos tres últimos constituyen la Administración Pública Paraestatal, diferenciándolos claramente de los órganos desconcentrados.²

Muy pronto se advirtió que estos organismos auxiliares del Ejecutivo Federal constituirían la parte más dinámica de la Administración Pública Mexicana, de modo que entre 1925 y 1947 ya se acercaban a la centena. Su número, la magnitud del gasto corriente y de inversión que realizaban y la importancia de los campos de actividad en que se desenvolvían se convirtieron en preocupación del Gobierno Federal, a tal grado que ya para el 30 de diciembre de 1947 se había expedido la primera Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Además de contener un esfuerzo de definición de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, esta Ley otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³ facultades de control y vigilancia sobre la operación de dichas entidades y de los fideicomisos, y a la de Bienes Nacionales e Inspección administrativa, en materia de revisión y formulación de contratos de obras y su inspección correspondiente.

La importancia del gasto de capital que venían erogando y las ideas

² LOAPF, Diario Oficial (D.O.) de 29-XII-76, Título Primero, Artículos 10., 30., y 17 y Título Tercero.

³ Que cumpliría con sus funciones a través de los siguientes procedimientos.

- a) Solicitud de informes financieros.
- b) Revisión, veto o reforma de los presupuestos y programas anuales de operación y de inversión.
- c) Práctica de auditorías ex-ante y ex-post, glosa de cuentas y revisión de balances.
- d) Clasificación de las erogaciones previamente a su pago.
- e) Promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las empresas y organismos.
- f) Determinación de las responsabilidades que resultan del manejo y operación de los bienes de los organismos y empresas.
- g) Autorización de la cancelación de crédito a favor de estas instituciones.

económicas de moda por esa época, que otorgaban a la inversión un papel de variable estratégica en el proceso de crecimiento, fue llevando a que de lo ordenado por la Ley de 1947 se enfatizara lo relativo a las inversiones de los organismos y empresas. Esta práctica de hacer resaltar la preeminencia de las inversiones habría de predominar en nuestro país hasta el año de 1971 en que se constituye una Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público Federal con funciones para racionalizar, además del de inversión, el gasto corriente.

Para dar cumplimiento a esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó el 27 de enero de 1948 una Comisión Nacional de Inversiones, en cuyo decreto de creación se mencionaba a las entidades paraestatales que serían objeto de vigilancia y control. Esta era también otra práctica que se había venido arrastrando en la Administración Pública Mexicana hasta el Acuerdo de Sectorización del 13 de enero de 1977 (D.O. 17-I-77), en que se eliminan las excepciones, casi en su totalidad.

Ante el fracaso de esta Comisión la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó el Comité de Inversiones. Entre sus principales actividades se cuentan haber solicitado a las dependencias centralizadas, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal la presentación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de su programa de Inversiones para el sexenio 1953-58. En 1954 todavía el Comité insistió en la entrega de la información para elaborar el *programa coordinado de inversiones*. Este Comité tampoco tuvo éxito.

Sin embargo, se insistió en este propósito y se constituyó, en esta ocasión como oficina adjunta del Presidente de la República, una Comisión de Inversiones, cuyas funciones básicamente estaban relacionadas con la formulación de un programa de inversiones y el estudio específico de los proyectos. Su éxito fue tal que a fines del sexenio 1953-58 sirvió de núcleo para constituir en su torno una nueva Secretaría, la de la Presidencia.

2.2 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958

En diciembre de 1958 la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creó las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional. La primera asumiendo las funciones de la extinta Comisión de Inversiones y otorgándosele otras más generales relacionadas con la planeación sectorial y regional y el plan general del gasto público. La segunda sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y se le hizo el centro de la vigilancia y control de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones y corporaciones que poseían o explotaban bienes o en las que el Gobierno Federal poseía

acciones o intereses patrimoniales y que no estuvieran encomendadas o subordinadas a otras dependencias centralizadas. Asimismo, se le atribuyeron facultades para intervenir en las adquisiciones, en la inversión de los subsidios locales y de otras instituciones o particulares, y en la inspección de contratos y obras. En la época en que es creada la Secretaría de Patrimonio Nacional el Estado cuenta ya con aproximadamente 250 entidades paraestatales. La vigilancia y control de las operaciones de los organismos y empresas sería ejercida por una *Junta de Gobierno*.

La Secretaría de la Presidencia formuló un *programa de inversiones para 1960-64*. Debido a que esta Secretaría no contaba con las funciones en materia de presupuesto, el Gobierno Federal se vio precisado a constituir una *Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del País, a Corto, Mediano y Largo Plazos*, en la que participaban las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. En esta Comisión se formularon el *Plan de Acción Inmediata 1962-64* y el *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-70*.

Sin embargo, su mayor éxito operativo fue la Subcomisión de Inversión-Financiamiento que se constituyó en su seno con el propósito de *vincular el programa con el financiamiento*. Este sistema de coordinación administrativa tuvo a su cargo la formulación del *programa simultáneo de inversión-financiamiento* en el que se revisaban los proyectos de inversión de la Administración Pública Centralizada y de la Administración Pública Paraestatal.

En 1965 una Nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal atribuye funciones de coordinación, vigilancia y control a las Secretarías de Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, a efecto de que armonizaran sus atribuciones para ejercer la coordinación del sector paraestatal. Este "triángulo de la eficiencia del Gobierno Federal"⁴ era de tal importancia para el funcionamiento de la Administración Pública Federal que cuando se deformaba hacía padecer a la Administración Pública en su conjunto.

La Ley del 58, en el artículo 16, fracción IV, contiene la atribución de la Secretaría de la Presidencia de: "Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse".

2.3 La Comisión de Administración Pública.

Con base en este ordenamiento, el 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por *acuerdo verbal* del Secretario del Ramo,

⁴ Expresión acuñada por el Lic. José López Portillo.

la Comisión de Administración Pública (CAP), encargándole el cumplimiento de lo ordenado por dicho artículo, en lo relativo a las modificaciones a la Administración Pública, y a la que se le encomendaron los siguientes objetivos:

"1. *Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:*

- a) *Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.*
- b) *Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.*
- c) *Lograr mejor preparación del personal gubernamental.*

2. *Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.*"⁵

"La Comisión de Administración Pública se integró, originalmente de la siguiente manera:

Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran el Lic. Emilio Mújica, el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas y el Lic. Fernando Solana. El 20 de abril de 1965 se incorporó a sus trabajos el Lic. José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre de ese mismo año entró a formar parte de la Comisión el Lic. Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, se incorporó el Lic. Guillermo Velázquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión en calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio año, el Lic. Carlos Tello se incorporó también a ella. Posteriormente el Secretario Técnico contó con la asesoría del Lic. Miguel Duhalt Krauss y con el apoyo de un grupo de jóvenes analistas especializados en organización y métodos, administración de personal, archivos, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, derecho administrativo y administración de recursos materiales."⁶

Durante las primeras sesiones de la CAP se sugirió, como paso conve-

⁵ *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, 1967. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: A) Documental, núm. 1, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

⁶ *Idem*.

niente, el levantamiento de un inventario o diagnóstico, tarea a la cual la Comisión se dedicó durante los dos primeros años de sus labores.⁷

2.3.1 Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (1967)

Los principales avances de los trabajos de esta Comisión se resumieron en el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública" de 1967, en el que se presentaron las líneas de política de la Reforma Administrativa y se hizo un análisis general de la Administración Pública en materia de organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado, los sistemas de coordinación general del Gobierno Mexicano, los elementos de la administración de materiales, la administración de personal, los sistemas de planeación nacional y de programación de las actividades del sector público, y el sistema de elaboración del presupuesto federal.⁸

Asimismo, en el citado Informe se señala la conveniencia de agrupar y clasificar a las entidades públicas por sectores de actividad nacional,⁹ y determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector. Esto permitiría proponer los cambios necesarios para que la organización administrativa respondiera, con mayor precisión, a las finalidades que se persiguen con la programación de la actividad del sector público.

En el Tercer Capítulo del Informe se realizó un análisis por sectores de la Administración Pública Mexicana, algo que hoy se tiene por novedoso en el proceso de reforma y que ya en 1967 la CAP planteara con tanta precisión. En efecto en él ya se consideraban los dos aspectos constitutivos de la Administración Pública Federal: las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales. La CAP denominaba a las primeras "ramos para la planeación y el despacho de los negocios administrativos" y a las segundas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal "con propósitos señalados específicamente".

No se desconocía que en algunos casos había sistemas que de alguna manera englobaban "aquellos ramos y propósitos", aunque no debidamente integrados, por lo que se hacía necesario un esfuerzo de "coordinación y comunicación" a efecto de "hacer concordantes las actividades de las dependencias y entidades del sector público, con los fines del plan de desarrollo".

En relación con los aspectos más concretos de la sectorización de la Administración Pública Federal, la CAP recomendó en 1967 lo siguiente:

"Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administra-

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.* Tercer Capítulo.

ción Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

1. Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquéllos o aquéllas que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.
2. Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.
3. Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
4. Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
5. Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.
6. Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores."¹⁰

Al finalizar, la CAP apuntaba:

"La realización de estas tareas se ha iniciado ya por parte de la Comisión de Administración Pública, para alcanzar las metas que señala el programa de la Reforma Administrativa que se propone, y sólo queda un camino: *continuar esa labor con mayor intensidad.*"¹¹

No es casual la gran coincidencia existente en lo que proponía el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana y lo que hoy constituye la parte total (la sectorización) de la Reforma Administrativa, ya que el entonces Presidente de la CAP, es hoy Presidente de México. *Se aprecia pues la continuidad de los esfuerzos en el sentido de la reforma administrativa.*

En 1968 la Comisión de Administración Pública integró un secretariado técnico permanente que, como órgano de estudio y apoyo, iniciara

¹⁰ Informe sobre la..., p. 63.

¹¹ *Idem* (subrayado del autor).

algunas de las medidas recomendadas en dicho *Informe*, funcionara como enlace con otros organismos públicos y prestara la asesoría técnica requerida por el análisis, la programación y la evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas, sectores e instituciones de la administración pública, de acuerdo con lo establecido por el mencionado *Informe*.

En el Informe se proponía una *estrategia participativa* pues consideraba imposible poder abordar la mayoría de los problemas que implicaría una reforma administrativa integral como la que se planteaba si se partía de una sola unidad central, la que de haberse constituido hubiera llegado a contar con recursos financieros en abundancia y material humano pluridisciplinario, lo que la hubiera dotado de tal magnitud de atribuciones, complejidad y poder que bien pronto habría desvirtuado sus legítimos propósitos. Fue por ello que la CAP consideró conveniente que fuera cada dependencia la que contara con una unidad de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, se llamaría de Organización y Métodos (UOM).

Al inicio del Sexenio 1971-1976 se creó, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Estudios Administrativos con el propósito de promover las reformas administrativas y de funcionar como Unidad de Organización y Métodos de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En el año de 1971 se expidieron sendos acuerdos para constituir las Comisiones Internas de Administración (CIDA'S) y las Unidades de Organización y Métodos (UOM'S) (Acuerdo Presidencial de 27 de enero de 1971, publicado en el D.O. de 28-01-71) y las Unidades de Programación (UP'S) (Acuerdo Presidencial de 27 de febrero de 1971, publicado en el D.O. de 11-03-71). Estas últimas auxiliarían a sus respectivos titulares en la elaboración del Programa de sus instituciones.

2.4 *Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal (1971)*

Asimismo, en 1971, una Nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal entró en vigor y la principal modalidad introducida consistió en ampliar su esfera de control a las empresas de participación estatal minoritarias. Además, se ordenaba que las entidades paraestatales (incluyendo los fideicomisos) tenían la obligación de registrarse y presentar a la Secretaría de Patrimonio Nacional sus programas anuales de operación a efecto de coordinar sus actividades. Con base en esta Ley, la Secretaría de Patrimonio Nacional tomó medidas para la implantación del presupuesto por programas en diversas entidades paraestatales; regla-

mentar la participación en los consejos de administración; desarrollar el control de contratos y obras públicas y de las adquisiciones, así como la enajenación de bienes muebles e inmuebles. Para ello se auxilió de auditorías y de diagnósticos administrativos. Además, promovió la difusión de la situación financiera y técnica de las entidades paraestatales a efecto de tener informada a la opinión pública.

La Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia abordó el problema de la *sectorización* en el documento que contenía las líneas generales del programa de reforma administrativa de ese sexenio, y que se denominó *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*. Fue en el Programa No. XI. *Macrorreforma Sectorial y Regional* en donde, siguiendo el análisis de la CAP, insistía en la descoordinación que el crecimiento anárquico, coyuntural y no programado que tuvo la Administración Pública Federal, en especial la Paraestatal, había propiciado un desequilibrio importante en aquellas Secretarías de Estado que *teóricamente* deberían actuar como *unidades normativas del Sector*.

En 1975 se formuló en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Presupuesto de Egresos para el año de 1976 con base en estructuras programáticas que definían objetivos, metas, acciones alternativas de ejecución y selección de las más adecuadas, señalamiento de responsabilidades y funciones precisas, y cuantificación del gasto por programas. A esto se le llamó *Presupuesto con Orientación Programática*.

La importancia que habían adquirido las entidades paraestatales en 1970, por su número (600), por sus recursos y por los campos de actividad en que se desenvolvían, fue llevando al Gobierno Federal a establecer *mecanismos y organismos* cúpula de coordinación que tuvieron en algunas ocasiones la naturaleza de organismos descentralizados y en otros de mecanismos de participación. De esta manera se crearon entre 1970 y 1975 la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1970), la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1973), la Comisión Nacional de Energéticos (1973), la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (1975), la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón (1975) y otras.

2.5 *Panorama de la Administración Pública en el año de 1977*

La Administración Pública Mexicana ha tratado en su desarrollo de responder a las diferentes circunstancias y realidades que se han presentado en el país. Así por ejemplo, cuando las necesidades lo requirieron, se crearon dependencias centralizadas y entidades paraestatales para atender nuevas funciones o problemas que llegaron a hacer crisis en un momento determinado; sin embargo, al concebir estas unidades, no siem-

pre se partió de una visión de conjunto del aparato administrativo, ni mucho menos de una planeación definida; por ello, la expansión de la Administración Pública en México ha sido producto de un proceso de agregación más que de una programación sistemática y congruente. En tal virtud, los propósitos, políticas y atribuciones de ciertas dependencias y entidades públicas han resultado, a veces, concurrentes o duplicatorias, si no es que francamente contradictorias.¹²

Lo anterior, aunado a la falta de sistemas apropiados de comunicación y coordinación entre las diversas dependencias y entidades públicas, había provocado que no siempre se cumplieran las metas y objetivos de las diversas acciones gubernamentales. Incluso, se observaba que aún los programas institucionales, en ocasiones no resultaban compatibles entre sí, lo que producía considerable pérdida de tiempo, de esfuerzos y de recursos. De aquí que la tarea de organizar de la Administración Pública sea considerada como premisa fundamental para organizar el país.

El farragoso "sector paraestatal" 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.

A fines de 1976 la Administración Pública Federal contaba ya, entre Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, con más de 900 entidades. Esta crecida y compleja Administración Pública Paraestatal, ocasionaba problemas de coordinación y de vigilancia y control al Gobierno Federal, originando, a su vez, que sus actividades y las de las dependencias centralizadas no siempre se desarrollaran hacia objetivos similares y compatibles, con el consiguiente desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos.

En este sentido debe entenderse que las entidades paraestatales han surgido como instrumento de apoyo a las políticas globales y sectoriales a cargo de las dependencias centralizadas.

Esto era provocado, en gran medida, so pretexto de una autonomía mal entendida, por la excesiva independencia con que se desenvolvían algunas entidades paraestatales, dejando un tanto de lado su origen y los propósitos para los que el Gobierno Federal las había creado, entre otros *para apoyar de manera más dinámica y expedita el logro de los objetivos y metas que se contemplaban en las políticas a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.*

¹² Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Colección: Lineamientos, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, p. 9.

2.6 Justificación de la Reforma Administrativa

Cabría preguntarnos si los cambios administrativos considerados necesarios son en sí mismos el fin de los esfuerzos realizados por más de una década, desde la creación de la CAP en 1965. Es decir si la Reforma Administrativa tiene su justificación en sí misma o si responde a fines que la trascienden. *Es claro que este último es el caso.*

La Reforma Administrativa en México está concebida para servir de instrumento a la Planeación del Desarrollo Económico y Social de nuestro país.

En aquellos años nadie discutía la importancia de ligar el programa de Reforma Administrativa a la planeación del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, pronto se advirtió que si bien esto era irrecusable, los tropiezos y las dificultades a que se enfrentaba el proceso de planeación hubiera impedido el avance finalmente logrado por el programa de Reforma Administrativa, sin desconocer esta relación de dependencia, pero considerando que la capacidad para planificar del Gobierno Federal no era del todo adecuada, se optó por desarrollar prioritaria e independientemente el programa de Reforma Administrativa con propósitos de dotar a la Administración Pública Federal de la estructura que la habilitara para conducir sus actividades dentro de un *sistema integrado de planeación.*

Conforme a ello la CAP relacionó sus trabajos con otra Comisión que funcionaba también dentro de la Secretaría de la Presidencia: *La Comisión de Programación del Sector Público.*

Retrospectivamente, la decisión de desarrollar metodológicamente y de manera independiente el Programa de Reforma Administrativa fue razonable y los avances que en materia de diagnósticos administrativos y de líneas de política fueron recomendados, hoy sirven al Programa de Reforma Administrativa del Presidente López Portillo, quien fuera el principal animador de los trabajos de la CAP.

Sin embargo, al ya existir un Plan Global de Desarrollo el proceso de reforma administrativa necesariamente tiene que responder a los requerimientos de ese Plan Global.

3. REFORMA ADMINISTRATIVA

La tesis fundamental sobre la que se estructura el actual programa de Reforma Administrativa, concibe a la Administración Pública como un medio que permite alcanzar los objetivos y metas que se proponga el Gobierno Federal.

Es por ello que en muchas ocasiones se ha repetido que la administración no es un fin en sí misma, sino uno de los medios que hacen posible

el logro de los fines del Estado. Por eso también se acostumbra llamar a las actividades medias o administrativas, *actividades adjetivas*, y a las actividades fines, *sustantivas*.

Son cinco los objetivos globales que pretende el programa de Reforma Administrativa.

1. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del Personal Público Federal, que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores y permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y
5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.¹⁸

3.1 Fundamento Jurídico

Para iniciar en la práctica la reestructuración del aparato administrativo es necesario formalizarla previamente. Por ello, al inicio del Gobierno del Presidente López Portillo se enviaron al Congreso de la Unión, tres iniciativas de ley que contenían la formulación de las reformas estructurales y funcionales que se introducirían a la Administración Pública Federal.

¹⁸ Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982)", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 31 y 32 (jul.-dic., 1977), pp. 12 y 13.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley General de Deuda Pública son los tres ordenamientos en que se sustenta jurídicamente el actual proceso de reforma. Mientras que la Ley Orgánica básicamente plantea reformas de estructura, los otros dos ordenamientos fundamentalmente se refieren a cuestiones de funcionamiento.

Estas leyes, sientan las bases para la planeación, programación-presupuestación, operación, control, información y estadística 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, que cada vez más tienden a identificarse.

A fin de conformar las actividades de las Dependencias Centralizadas y de las Entidades Paraestatales, en el actual Programa de Reforma Administrativa se consideró pertinente *terminar con la dualidad* que se venía presentando entre los ordenamientos que regían las actividades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y los que normaban, básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales, adoptando un *criterio integrador*, que aglutinara en una sola Ley no tan sólo a las Dependencias, sino también a las Entidades. A este nuevo ordenamiento se le ha llamado Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La reubicación de funciones ha sido un proceso de tal vastedad y profundidad que afectó al 95% de las Dependencias Centralizadas. El propósito perseguido fue la simplificación de las estructuras y la reducción de funciones duplicatorias y contradictorias.

Se consideró pertinente, asimismo, precisar algunos conceptos e instrumentos utilizados en la Administración Pública Federal y que se prestaban con frecuencia a confusión. Era común que el fenómeno de la desconcentración se interpretara como sinónimo de la descentralización. Por tanto, en la nueva Ley Orgánica se entiende por órganos administrativos desconcentrados aquellos que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia establezcan las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y tendrán facultades específicas para resolver sobre materias técnicas y ámbitos territoriales determinados. Esto significa que el órgano desconcentrado sigue teniendo la misma personalidad jurídica de la Dependencia Centralizada correspondiente; en este sentido son órganos de autoridad, mientras que la figura de la descentralización supone personalidad distinta a la Administración Pública Centralizada y, por tanto, no pueden tener atribuciones de autoridad. De igual manera, el órgano desconcentrado está jerárquicamente subordinado a la Dependencia Centralizada correspon-

diente, relación de dependencia que no se presenta en el ente descentralizado.¹⁴

En las anteriores leyes de Secretarías y Departamentos de Estado no se cumplía con la ortodoxia de la Constitución, ya que ésta únicamente hace mención de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos; la actual Ley Orgánica ha adecuado a la Constitución el nombre de Departamento Administrativo que sustituye al de Departamento de Estado. En el mismo sentido, la Nueva Ley Orgánica obliga a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos a dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, y deberán informar también cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una Ley o se estudie un negocio referente a sus actividades. Esta última obligación se hizo extensiva a los Titulares de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Mayoritaria.¹⁵

La Ley Orgánica también clarifica lo relativo a la delegación de facultades, determinando cuáles de ellas son *indelegables* por parte de los Titulares de las Dependencias Centralizadas.

Anteriormente eran los Titulares de las Dependencias Centralizadas los que expedían sus reglamentos interiores; sin embargo, se consideró que *sólo el Presidente de la República puede hacer uso de la facultad reglamentaria* que le otorga la fracción I del artículo 89 Constitucional, y que por esta razón la Ley Orgánica ha determinado que sea el propio Ejecutivo Federal quien expida dichos reglamentos interiores.¹⁶

Sin embargo dejó a los Titulares de las Dependencias la facultad de expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de sus Dependencias, adicionando que los manuales de organización general deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.¹⁷

Sin desconocer los intentos anteriores 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*

¹⁴ Ley Orgánica..., Art. 17.

¹⁵ Art. 23. LOAPF.

¹⁶ Art. 18, LOAPF.

¹⁷ Art. 19. LOAPF.

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 papel 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. La sectorización administrativa pretende que las entidades paraestatales, agrupadas bajo la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, responsable de una política determinada (fomento industrial, promoción agropecuaria y forestal, captación y movilización de recursos para el desarrollo y capacitación y adiestramiento y productividad, 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 agrupadas.

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 coordinación 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.

Con base en ambos artículos, el Ejecutivo Federal expidió el 13 de enero de 1977¹⁸ 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 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 siem-

¹⁸ D.O. del 17 de enero de 1977.

pre en consideración los *objetivos y metas* que se establezcan en el plan de Gobierno, obviamente dentro de las *grandes prioridades nacionales*". 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 justeza 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 de financiamiento. Con él coadyuvan 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 y presupuestal. 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 y evaluación) que empieza a rendir sus primeros 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, adecuada tasa de incremento del gasto y otras.

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

1. *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".
2. 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 y evaluación), 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*".
3. *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.
4. 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.

Dentro de la misma filosofía de la Reforma Administrativa contenida en la Ley Orgánica, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública detallan y precisan a su vez, en sus respectivos ámbitos competenciales, los aspectos relacionados con los sistemas de presupuesto (formulación, ejercicio y control), de contabilidad, de información y estadística, de evaluación y de financiamiento.

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.

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 ellos 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.

4. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS

Fundamentalmente las reformas y modalidades que se introducen a través de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- I. Integración unitaria de la Administración Pública Federal.
- II. Formalización de la programación de actividades como modalidad operativa de la Administración Pública Federal.
- III. Previsión de mecanismos participativos o adjuntos al Presidente de la República para efectos de coordinación.
- IV. Reconocimiento de la necesidad de fortalecer el Pacto Federal mediante la ejecución de programas coordinados entre la Federación y los Estados.
- V. Reubicación de funciones entre las Secretarías de Estados y De-

partamentos Administrativos para la simplificación de estructuras y reducción de duplicaciones y contradicciones funcionales.

VI. La sectorización de la Administración Pública Federal.

4.1. Integración Unitaria de la Administración Pública Federal

La transformación que se está operando en la Administración Pública Federal en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia conlleva los dos grandes campos que integran la administración pública federal:

La *Administración Pública Centralizada* y la *Administración Pública Paraestatal*. La primera se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y, la segunda, por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Respecto a la administración pública paraestatal y, en aras de simplificar, puede afirmarse que este campo tiene tres tipos de entidades: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias) y los fideicomisos, ya que para fines de la Ley Orgánica las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas se consideran empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, cuando en las asociaciones y sociedades civiles, la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades públicas o alguna de ellas se obligue a realizar o realice las aportaciones económicas preponderantes, se asimilarían también a las empresas de participación estatal mayoritarias. Convencionalmente, la Ley Orgánica denomina *Dependencias* a las partes integrantes de la Administración Pública Centralizada y *Entidades* a las que conforman la Administración Pública Paraestatal.

4.2 Formalización de la Programación de Actividades como modalidad Operativa de la Administración Pública Federal.

Si bien en México la preocupación por programar las actividades se inicia en 1930, cuando se expidió la Ley sobre Planificación General de la República, y sin desconocer los serios esfuerzos de la Administración Pública Federal por racionalizar sus actividades, no fue sino hasta 1976 que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconoce formalmente que "las dependencias y entidades de la Administración Pú-

blica Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes".¹⁹

La actual administración se ha comprometido en un serio esfuerzo por racionalizar el uso de los recursos y por satisfacer los niveles mínimos de bienestar de la población. Por ello, ha entendido a la programación como el establecimiento de un orden de sus actividades en el tiempo y en el espacio, ordenamiento que es indispensable si se quiere coordinar, y en un país con escasez de recursos como es el nuestro, el orden y la coordinación son requisitos para la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad.

A efecto de que las dependencias centralizadas cuenten con la capacidad técnica necesaria para el ejercicio de la programación, la Ley Orgánica ordena que deberán establecer "sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización... y los demás que sean necesarios".²⁰

4.3 Previsión de Mecanismos Participativos o Adjuntos al Presidente de la República para Efectos de Coordinación

Asimismo, la Ley Orgánica prevé reuniones de gabinete no sólo para los efectos del artículo 29 constitucional, sino también para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, aunque no incluya a la totalidad de los miembros del Consejo de Ministros.

A esto se refiere la segunda parte del artículo 60. 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".

En igual sentido la Ley faculta al Presidente de la República para la constitución de *comisiones intersecretariales* (léase intersectoriales) para el despacho de asuntos en que deban participar varias Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, previendo que las entidades para-

¹⁹ Ley Orgánica..., Art. 90.

²⁰ Ley Orgánica..., Art. 20.

estatales también podrán integrarse a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.²¹

Las comisiones intersecretariales (léase intersectoriales) podrán ser *transitorias* o *permanentes* y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Por otra parte, la Ley Orgánica introduce la modalidad de que el Presidente de la República cuente con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación en aquellas áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine.²² En este sentido se han creado la Coordinación General de Estudios Administrativos.²³ La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación²⁴ y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.²⁵

4.4 Reconocimiento de la necesidad de fortalecer el Pacto Federal, mediante la ejecución de Programas coordinados entre la Federación y los Estados.

En la Ley Orgánica se establece la facultad del Presidente de la República para celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados, cumpliendo con las formalidades que en cada caso sean procedentes, a efecto de coordinar sus acciones en la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.²⁶

La Secretaría de Programación y Presupuesto al formular los planes nacionales y los programas de inversión y gasto del gobierno federal deberá considerar los propósitos del desarrollo de cada uno de los Estados. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos formularán sus programas sectoriales de desarrollo en el contexto de las prioridades nacionales y tomando en cuenta los programas específicos de desarrollo que le hayan presentado los Gobiernos de los Estados para, a su vez, enviarlos, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que ésta considere las partidas presupuestales correspondientes.

²¹ Ley Orgánica..., Art. 21.

²² Ley Orgánica..., Art. 80.

²³ Acuerdo Presidencial del 10. de enero de 1977 (Diario Oficial del 3-I-77).

²⁴ Acuerdo Presidencial del 30 de septiembre de 1977 (Diario Oficial del 21-X-77).

²⁵ Acuerdo Presidencial del 17-I-77 (Diario Oficial 21-I-77). En años posteriores se crearon dos nuevas coordinaciones: La Coordinación de Proyectos de Desarrollo (D.O. 18-V-79) y la Coordinación General de Programas para Productos Básicos (D.O. 7-II-80).

²⁶ Ley Orgánica..., Art. 22. Asimismo, el 6 de diciembre de 1976 apareció publicado en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial en el que se establece que "el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común".

Los campos fundamentales de coordinación serían:

1. Agua potable y alcantarillado rurales.
2. Obras en cabeceras municipales.
3. Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
4. Construcción y rehabilitación de la vivienda popular.
5. Casas de cultura.
6. Instalaciones deportivas.
7. Caminos de mano de obra.
8. Carreteras estatales.
9. Caminos vecinales.
10. Aeropistas.
11. Carreteras urbanas.
12. Planteles escolares.
13. Centros y casas de salud y asistenciales; y
14. Otras de interés común.

Asimismo, el gobierno federal se compromete a prestar asistencia técnica a las entidades federativas que lo requieran en materia de administración local, administración municipal, sistema fiscal y presupuestario y otras áreas. De igual manera, se dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preste la asistencia técnica correspondiente para establecer un sistema de *coordinación fiscal* entre las entidades y sus municipios con vista a su fortalecimiento y mayor participación en las responsabilidades que les corresponden.

A este convenio se le ha llamado *único* porque es la Secretaría de Programación y Presupuesto la dependencia encargada de *dar unidad a la acción federal en los Estados*. Es evidente que el mejor aprovechamiento de este mecanismo participativo de los niveles de gobierno federal y estatal dependerá, en buena medida, de que los Gobiernos de los Estados emprendan actividades para ordenar sus propios sistemas administrativos, adecuando sus estructuras y funciones a la racionalización de sus recursos, la mayor y mejor utilización de los recursos que procedan de la Federación y a la creación de la capacidad técnica suficiente para ir sustituyendo a las dependencias y entidades del gobierno federal en la realización de aquellas obras y programas concertados en el convenio de coordinación. En todo caso, los Gobiernos de los Estados deben reproducir con sus Municipios el tratamiento que la Federación está dando en este esfuerzo de desconcentración.

Otro instrumento que permitirá el fortalecimiento de las Entidades Federativas y de los Municipios son los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico, que al ser reestructurados (D.O. 2-III-77) para convertirlos en organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonios propios, serán elementos de coordinación de los recursos

federales y estatales bajo una línea de mando única. También se destaca que estos Comités estarán *presididos por el Gobernador de la entidad respectiva*, quien designará al coordinador de los mismos. El secretariado técnico de estos comités será personal de la Secretaría de Programación y Presupuesto con lo cual se inyectará de recursos financieros adicionales, vía gasto corriente, y de personal debidamente calificado del que carecen muchas Entidades Federativas.

4.5 *Reubicación de Funciones entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para la simplificación de Estructuras y Reducción de Duplicaciones y Contradicciones Funcionales*

Antes de la Ley Orgánica se tenían dos Secretarías para el fomento de la industria, una, la de Patrimonio Nacional, que se encargaba de la industria paraestatal y otra, la de la Industria y Comercio que si bien tenía funciones de promoción de la industria en general, su mayor vinculación era con la industria privada. Esta dualidad fue corregida al conjugar este grupo de funciones en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Para atender el fomento de las actividades agropecuarias y forestales, pero fundamentalmente en lo que respecta a la agricultura, existían las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Esta última, era la responsable de formular el plan agrícola nacional; sin embargo, su acción se circunscribía fundamentalmente a las tierras de temporal, mientras que la primera administraba las tierras de riego y, por ende, las de mayor rendimiento. La situación resultante era que la dependencia responsable del plan no controlaba sino una parte, la más pequeña, del total de la producción agrícola. Para corregir esta deficiencia se creó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; por ello es que se afirma que la Reforma Administrativa ha precisado funciones para imputar responsabilidades. En esta misma línea, el Gobierno de la República ha establecido como objetivo básico de su gestión la *autosuficiencia en materia alimentaria*, y para apoyar en dicho sentido al sector agropecuario se elevó de rango el aspecto relacionado con el fomento pesquero, constituyéndose para tal efecto el *Departamento de Pesca*, con funciones que, fundamentalmente, se encontraban dispersas en las extintas Secretarías de Industria y Comercio y de Recursos Hidráulicos y la de Reforma Agraria, así como en diversos fideicomisos, a cuya extinción se procedió rápidamente.

En la anterior Ley se daba el caso de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sólo se encargaba de las funciones relacionadas con el transporte terrestre y aéreo e inexplicablemente dejaba fuera de su competencia el transporte marítimo, que se encontraba en la Secretaría

de Marina. En la actualidad *la Secretaría de Comunicaciones y Transportes concentra ya todas las funciones relativas al transporte en general.*

La recientemente creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas concentró las funciones que en materia de agua potable y alcantarillado venían ejerciendo la Secretaría de Salubridad y Asistencia y las extintas Secretarías de Recursos Hidráulicos y del Patrimonio Nacional. Agrupó igualmente las relacionadas con las políticas de vivienda y urbanismo, que antes se encontraban también en la Secretaría de Patrimonio Nacional y se le atribuyeron las funciones que en materia de asentamientos humanos pertenecía a la desaparecida Secretaría de la Presidencia.

Las funciones relacionadas con el comercio se encontraban atomizadas en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores y las extintas de Industria y Comercio y del Patrimonio Nacional; por ser objetivo primordial del régimen la *comercialización adecuada de los productos de consumo popular*, se optó por la creación de la Secretaría de Comercio.

Otras reubicaciones de funciones son las de haber concentrado en la Secretaría de Gobernación las relacionadas con los medios de comunicación masiva; en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social las relacionadas con el registro de cooperativas.

No obstante, el cambio más trascendental que se operó en la Administración Pública Mexicana, se debió a la creación de la nueva *Secretaría de Programación y Presupuesto* que, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye lo que el propio Presidente de la República ha denominado el *Eje de la Reforma Administrativa.*

La Secretaría de Programación y Presupuesto agrupó las funciones relacionadas con un *sistema integrado de planeación.* Absorbió de la extinta Secretaría de la Presidencia las relacionadas con la planeación y programación global, sectorial y regional; de la desaparecida Secretaría de Industria y Comercio las relativas a la información y estadística; de la antigua Secretaría de Patrimonio Nacional, el registro y el control normativo y global de las entidades paraestatales, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quizás la medida más transformadora, las funciones del *presupuesto de egresos.* Además de estas funciones se le agregaron las relativas a la *evaluación.*

El propósito de transferir el presupuesto a la Secretaría de Programación y Presupuesto fue ligar la formulación y el ejercicio presupuestal a los programas, a los objetivos y metas prioritarios del país y no al ingreso, como tradicionalmente venía ocurriendo. *Un presupuesto al servicio de las grandes prioridades nacionales y no un presupuesto en función de los ingresos.*

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 y, por otro, concentró la normatividad y articulación globales de la planeación, programación-presupuestación, evaluación, coordinación y control de las entidades paraestatales que anteriormente se encontraban 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.

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 egresos 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.*

5. UNA REFORMA TRASCENDENTAL: LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

5.1 Consideraciones Generales

Reubicadas las funciones, establecida la programación como el modo de operar la Administración Pública y previstos los mecanismos de coordinación, fue necesario también configurar los *sectores administrativos* como *órdenes* a ser coordinados.

Sin embargo, *por la personalidad jurídica distinta de las entidades paraestatales* hubo necesidad de encontrar una *fórmula* que a la vez que respetara dicha personalidad, hiciera posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos correspondientes. La fórmula convenida para estos propósitos prácticos fue la *sectorización de la Administración Pública Federal*, que básicamente consiste en el establecimiento de *sectores administrativos* configurados por el coordinador o "cabeza" de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República, por ley, determina agrupar en dichos sec-

tores para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios.

5.2 Concepto de Sector

Para responder a la pregunta ¿qué es un sector administrativo?, veamos cómo se le define en los *Lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal*.²⁷

En la *primera versión de éstos* (22-VII-77) en la página 35 se establece que:

- a) "Un sector administrativo es una *convención de análisis* programático, que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objetivos comunes. Es un *sistema de trabajo* por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con la de aquellas entidades paraestatales, que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su *eficiencia y eficacia globales*."

En su segunda versión (25-V-79) página 30, se dice que:

- b) "La sectorización debe entenderse básicamente como un *esfuerzo de armonización* de los objetivos y metas de las entidades paraestatales con aquéllos 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 a la Secretaría de Programación y Presupuesto, analizarlos en conjunto y *hacer un esfuerzo de compatibilización y congruencia global*".

5.3 Sector Administrativo y Sector de Actividad Económico-Social

El Lic. José López Portillo decía el 3-XI-75 en un discurso pronunciado en Tepic, Nay.:

"Necesitamos integrar cabezas de sector en el aspecto industrial, en el aspecto agropecuario, y en los demás de la actividad económica y social. Cabezas de sector que, a gran nivel global, propicien la coordinación, que no es un propósito; coordinar es una acción resultante, que entraña la necesidad de *establecer un orden*; un orden en el que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas. *Si no concer-*

²⁷ "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", en *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República.

tamos un orden que ubique en el lugar y en la oportunidad —esto es en el tiempo y en el espacio— las acciones, si no se establece una estrategia o modalidad, si no se establece un recurso, si no se establece una interrelación —y todo esto entraña un orden—, no podemos coordinar; la coordinación será un buen propósito que se frustrará, porque no tiene posibilidad de armonizarse. Lo que necesitamos es organización para organizarnos, organizarnos para programar; programar para ordenarnos; ordenarnos para coordinar.”

Entre los objetivos fundamentales que persigue la reforma administrativa iniciada por el Presidente López Portillo destaca la *reorganización para el funcionamiento sectorial de la administración pública federal*. La necesidad de conducir ordenada y racionalmente el proceso económico y social obliga a introducir cortes convencionales en la realidad, que permitan analizar y programar de mejor manera los diversos problemas que en dicha realidad se presentan estrechamente interrelacionados. *El sector, por tanto, debe entenderse como una convención de análisis que auxilia el proceso de programación de las actividades de la administración pública federal, y de su debida traducción a costos para que de esta manera el presupuesto federal se formule en consonancia con los objetivos y metas prioritarios que se desean alcanzar.*

La programación siempre ha exigido el agrupamiento de las actividades afines y relacionadas a propósitos comunes. Sin embargo, es con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando se ha introducido el nuevo concepto de sector administrativo con el fin de ordenar y coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La administración pública federal ha establecido dos tipos de sectores, uno orgánico-estructural y otro operativo-funcional. Al primero se le ha denominado *sector administrativo* y al segundo *sector de actividad económico-social*. Esta es una distinción convencional ya que en la actualidad estos dos conceptos de sector tienden a identificarse.

Por sector administrativo debe entenderse la agrupación de algunas entidades de la administración pública paraestatal, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a quien se le ha imputado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas, que en conjunto, persiguen dichas entidades.

En cambio, *un sector de actividad económica y social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación —para efectos globales— requiera un grado mayor de agregación y consolidación de las actividades de la administración pública federal*. En este sentido, puede afirmarse, que *el sector administrativo ha venido a facilitar la sectorización económico-social para la programación y la formulación del presupuesto.*

El agrupamiento de las entidades paraestatales *más que derechos adicionales* para el coordinador del sector, *supone responsabilidades mayores* al determinarles la función de compatibilizar los programas, objetivos y metas institucionales con los del sector en conjunto.

El sector administrativo de ninguna manera debe entenderse como un “enfudamiento”, ya no sólo institucional, sino a nivel de todo un sector. Por el contrario, debe entenderse como un instrumento de análisis que coadyuva a la ordenación para una mayor coordinación que dé viabilidad y vigencia a la planeación y programación y presupuestación de las actividades a cargo de la administración pública federal.

Ya se ha señalado que cada sector administrativo se integra por un coordinador de sector y por un grupo de entidades paraestatales, que han quedado bajo su coordinación, lo que significa que teóricamente hay tantos sectores administrativos como secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es decir, 18.²⁸ En cambio, para efectos de la planeación y programación y presupuestación de éstos, al principio de la actual administración (1977), se habían reducido a 12, que eran los sectores de actividad económica y social siguientes:

Administración y Defensa; Política Económica; Agropecuario y Forestal; Pesca; Fomento Industrial; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos; Trabajo; Educación; Salubridad y Seguridad Social y Turismo.

*Salvo en los tres primeros sectores de actividad económica y social mencionados, en todos los demás, el sector administrativo se identifica con el sector actividad económica y social.*²⁹

La sectorización administrativa ha venido a facilitar la integración del concepto de sectores de actividad económica y social para efectos de la programación global. La sectorización es un sistema de trabajo que hace posible el ordenamiento, la coordinación y la racionalización del proceso administrativo y así deberá entenderse siempre: como un sistema de trabajo que hace posible el ordenamiento, la coordinación y la racionalización del proceso administrativo y no como la negación de la *figura administrativa de la descentralización* (entidades paraestatales), que tan positivos frutos ha tenido en el medio mexicano. La coordinación de las entidades paraestatales por las dependencias centralizadas no implica la abolición de la autonomía legal, patrimonial, técnica, administrativa y financiera que caracteriza a los entes que componen la administración

²⁸ No obstante, en la práctica la Secretaría de Marina no tiene entidades paraestatales bajo su coordinación.

²⁹ El “sector administración y defensa” está integrado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el Departamento del Distrito Federal. El “sector de política económica” lo componen las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, y el “sector agropecuario y forestal” las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria.

público paraestatal. Los mecanismos de coordinación de que se auxiliará la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo coordinadores de sectores, tendrán como instrumento fundamental la coordinación, la participación de los funcionarios de estas dependencias en la integración de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, los que actuarán, en los órganos de gobierno de dichas entidades como consejeros o administradores y no como funcionarios de las dependencias que representan.

5.4. Niveles de Decisión Introducidos por la Sectorización

El artículo 50 de la Ley Orgánica faculta al Presidente de la República "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador de sector correspondiente". De esta manera se establecen las figuras de *coordinador sectorial* o *cabeza de sector* y de *sector administrativo*, y para efectos de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el artículo 51 de la misma Ley les faculta en este sentido, dando lugar a la *coordinación sectorial*.

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.

Para reglamentar estos dos artículos se expidió el Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 (D.O. del 17 de enero de 1977), 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 su artículo 1o. este Acuerdo dispone la constitución de los *sectores administrativos*; en el 2o., se especifican las facultades del *coordinador sectorial* en relación con las entidades paraestatales que se han agrupado en su ámbito de responsabilidad; el 3o., señala que las disposiciones de este Acuerdo, *no implican la modificación de la personalidad jurídica de las paraestatales* o del patrimonio de las mismas, ni afecta sus relaciones con sus trabajadores o con terceros y, por último, el 4o., establece la mecánica para la *reorganización y depuración de las entidades* que configuran el sector.

En el juego sectorial se encuentra implícita la determinación de las relaciones entre los coordinadores de sector y las dependencias con funciones de orientación y apoyo global (programación, presupuesto, infor-

mación y estadística, control, evaluación y financiamiento). De esta manera, se ha constituido también otro nivel administrativo de decisión denominado convencionalmente *dependencias de orientación y apoyo global*.

En resumen, puede afirmarse que la sectorización de la Administración Pública Federal establece *tres instancias* que van desde los aspectos más generales de la decisión administrativa hasta los meramente operativos. En el *primer nivel* se encuentran la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias llamadas a normar y controlar, y en su caso orientar y apoyar las actividades del resto de las dependencias y entidades, de ahí su nombre de *orientadoras y procuradoras de apoyo global*. A estas dos dependencias corresponde la programación, la presupuestación y el financiamiento de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, y por la gran complementariedad de sus funciones éstas se coordinan en la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, de reciente creación (D.O. 29-VIII-79).

En *segundo nivel* las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos considerados como *coordinadores de sector* y, *por último*, el conjunto de *entidades paraestatales* ubicadas en el ámbito operativo del sector.

Se ha llegado a pensar que existe *un nivel intermedio* entre el coordinador de sector y las entidades paraestatales consideradas individualmente, cuando éstas forman parte de un *consorcio* debidamente integrado o grupo de empresas, tal es el caso, por ejemplo, de Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión de Fomento Minero y otras.

5.5 Criterios de Sectorización

El agrupamiento de las entidades paraestatales dentro de cada sector administrativo se llevó a cabo considerando la *afinidad de atribuciones, funciones y actividades que entre la dependencia centralizada correspondiente y las entidades paraestatales debería haber*. Sin embargo, muchas de las entidades paraestatales persiguen propósitos muy vinculados con la esfera de competencia de más de una Dependencia Centralizada, en cuyos casos su agrupamiento se definió casuísticamente, en función de su mayor relación con las políticas prioritarias del Gobierno de la República.

La distribución por sectores administrativos de las entidades paraestatales obedeció a *ciertos criterios generales*:

- a) Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas se agruparon en el sector administrativo que

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

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

Sin embargo, aún después de la distribución en grupos sectoriales las entidades paraestatales todavía no constituyen un universo homogéneo, plano, lineal, sino que en él se encuentran entidades disímolas en naturaleza, objetivos y fines, por lo que los mecanismos específicos de coordinación tienen por fuerza que ser discriminatorios. A esto habría que agregar que las entidades paraestatales son de importancia diferente ya sea por el volumen de recursos que controlan o manejan, por el peso específico del sector en que se desenvuelven, por la participación que tengan dentro de su rama de actividad, por el tipo de decisiones que tiene que tomar, por su situación específica en un momento determinado e, incluso, la coyuntura por la que atraviesa la economía del país.

Por tales razones el diseño de los mecanismos más específicos de coordinación se han dejado a los coordinadores de sector a efecto de que no se omitan o se desproporcionen aspectos que sólo desde la cúpula sectorial puedan adquirir su justa dimensión.

5.6 Medidas generales para una mayor coordinación de la Administración Pública Federal

Habría, sin embargo, algunas medidas de carácter muy general que contribuirían a una mejor coordinación de la Administración Pública Para-

estatal por la Administración Pública Centralizada. Entre otras podrían citarse las siguientes:

Por el respeto que merece la personalidad jurídica diferente de las entidades paraestatales, sus *órganos de gobierno*³⁰ vienen a ser el *vínculo más apropiado para la coordinación y comunicación* que debe darse entre las entidades paraestatales y la Administración Pública Centralizada. De ahí que *su reestructuración, una buena integración de los mismos, la reglamentación de su funcionamiento, sean factores importantes para la coordinación paraestatal.*

Instrumentación de *sistemas de acuerdos flexibles y oportunos* que permitan tomar decisiones ágiles y en tiempo; del *contrato-programa o programas por contrato* que permitiría específicamente vincular grupos de actividades de algunas entidades paraestatales en relación con las funciones de las Dependencias Centralizadas, y otras medidas.

Compatibilización de programas y presupuestos institucionales para obtener los correspondientes para el sector.

5.7 Consideraciones Marginales para la Coordinación de las Entidades Paraestatales

Adicionalmente podrían hacerse algunas reflexiones sobre algunos elementos que podrían considerarse en la estructuración de los sistemas de coordinación y control de las entidades paraestatales por parte del Gobierno Federal:

— *Precisar las diferencias sustanciales, con propósitos prácticos de coordinación, entre los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.* De un análisis somero de las actividades que desarrollan los organismos descentralizados y algunos fideicomisos³¹ se podría concluir, a riesgo de incurrir en equivocación, que éstos se encuentran más cerca de la Administración Pública Centralizada. Por tanto, *se podría pensar que en los organismos descentralizados y en algunos fidei-*

³⁰ Nombre genérico para designar a los Consejos de Administración, Juntas Directivas, Juntas de Gobierno, etc.

³¹ Organismos Descentralizados: Prestación de un servicio público o social (IMSS, ISSSTE, Organismos de Enseñanza y Salubridad y Asistencia Públicas, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Metro, etc.), explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación (PEMEX, CFE, ININ, CFM), investigación científica y tecnológica (CONACYT, IMP, UNAM, UAM, institutos diversos, etc.), obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social. (Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos).

Fideicomisos: Para apoyo financiero a diversas entidades paraestatales, para financiar programas sustantivos que corresponden a dependencias centralizadas o entidades paraestatales, para promover y preservar la cultura, para auxiliar a grupos marginados y otros.

misos podría darse una coordinación más intensa y precisa que en las empresas de participación estatal.

No obstante, en relación con los fideicomisos sería conveniente tener en cuenta lo siguiente:

Los fideicomisos no son propiamente entes paraestatales sino operaciones de crédito. Su carácter de ente paraestatal en el derecho positivo mexicano se los da la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la práctica mexicana, los fideicomisos han servido para manejar programas sustantivos, transferencias o subsidios a entidades paraestatales y, en ocasiones, hasta para encubrir actividades que en realidad corresponden a organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La distorsión y el abuso que se ha hecho del fideicomiso requiere una depuración drástica de ese ámbito de la Administración Pública Paraestatal, de tal suerte que en los casos en que así resulte conveniente se reintegren al presupuesto del Ramo o Sector correspondiente los recursos comprometidos en fideicomisos para apoyar sus programas; que se manejen como transferencias o subsidios debidamente transparentados los recursos que actualmente se otorgan por la vía fiduciaria a las entidades paraestatales; o bien que se adecúe la estructura jurídica de algunos y transformarlos en organismos descentralizados o empresas de participación estatal según sea el caso.

— Por el hecho de que las empresas paraestatales en muchas ocasiones están organizadas en grupos o consorcios, sería interesante responder a las siguientes interrogantes:

¿La Coordinación por la Dependencia Centralizada se daría sólo a nivel de la Matriz y se dejaría a ésta la coordinación de sus filiales, o bien se ampliaría hasta las filiales?

Si la coordinación se diera a nivel de Matriz, ¿cuándo en un mismo grupo, v.gr. Teléfonos de México, S. A.,³² existan una Matriz de primer orden y otras Matrices de segundo orden, la coordinación abarcaría únicamente a la Matriz de primer orden o incluiría también a las de segundo orden?

¿O si en determinados momentos la coordinación podría intensificarse en las filiales cuando éstas atravesasen por situaciones financieras o técnicas difíciles?

— Se podría tomar en cuenta la situación de que existen grupos de empresas que a veces tienen por "cabeza" a un organismo descentralizado (industria azucarera, las empresas de PEMEX, las de la CFE, las de la Comisión de Fomento Minero, etc.) y en otras a una empresa de participación estatal (AHMSA, Teléfonos de México, CIDASA, FAPATUX,

³² Teléfonos de México, S. A. tiene las filiales: Cía. de Teléfonos y Bienes Raíces, S. A.; Alquiladora de Casas, S. A. y Telefónica Nacional, S. A. Éstas a su vez son matrices de otras filiales. La primera de 16, la segunda de 2 y la tercera de 1.

etc.). En ambos casos convendría diferenciar el tipo de coordinación (rígida o flexible).

— Tal vez sería conveniente dotar de mayor flexibilidad a las empresas que se desenvuelven en campos tan dinámicos que el *periodo de formación de las decisiones* es tan pequeño que la variable tiempo resulta crucial.

— Asimismo, para no dejar en desventaja a algunas empresas paraestatales, en relación con sus competidoras del sector privado que se desenvuelven en la misma rama de actividad, podría considerarse que su coordinación no signifique un recargo de trámites y requisitos excesivos que por cumplirlos desaprovechen expectativas del mercado.

— ¿Se discriminaría el tipo de política que se estableciera para la coordinación de las empresas de participación estatal según que sus acciones estén suscritas en una alta proporción, más allá del 51%, por dependencias y entidades de la propia Administración Pública Federal, o que en ellas los particulares aporten el 49% o una cifra más o menos semejante?

— A nuestro juicio, *la dependencia o no del presupuesto de Egresos de la Federación* de las entidades paraestatales, fundamentalmente organismos descentralizados y fideicomisos, *sería un elemento a ser considerado para determinar el grado de intensidad y el tipo de la coordinación sectorial.*

— Con otro criterio, podrá pensarse en que *el grado de intensidad y el tipo de la coordinación* de las entidades paraestatales *podría estar en razón directa de sus fines sociales e inversa de su objeto económico.*

— Asimismo y con fines de evaluación de sus resultados, las normas e indicadores contra los cuales debería calificarse a las entidades paraestatales tendrían que ser diferenciadas, ya sea que se quieran evaluar resultados en el aspecto económico o social. Y tal vez existan casos en que independientemente de su objeto fundamental tengan que considerarse normas e índices de comportamiento más afines a otro grupo de entidades, a efecto de llegar a una conclusión definitiva. Esto es, mientras que al Hospital General "Manuel Gea González" no deberán generalmente aplicarse normas exclusivamente de rentabilidad económica, lo que sí sería razonable con AHMSA, o con ACROS, en ocasiones también al Hospital General convendría evaluarlo si no en términos de eficacia sí de eficiencia (costo de su servicio), como a AHMSA, DINA y otras en términos de su papel de fuentes de empleo y de producción necesaria para el país como insumos para otras actividades, entre otros aspectos.

— En todo caso estos elementos, así como cualesquiera otros que se analizaran para la estructuración de los sistemas de coordinación de las entidades paraestatales, dependerían de cada *sector administrativo* en particular, tomando en consideración *sus problemas, restricciones, requerimientos y características específicos.*

— Las empresas de participación estatal minoritarias no estarían consideradas en lo que aquí se ha dicho, ya que como la misma LOAP lo señala,

a la Administración Pública Centralizada corresponderá tan sólo la vigilancia de la participación estatal a través de un Comisario que designará el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente.³³

— Es conveniente insistir: *el diseño de los mecanismos más específicos de coordinación debe ser facultad de los coordinadores de sector, para evitar la omisión o desproporción de aspectos que sólo desde la cúpula sectorial pueden apreciarse en su justa dimensión.*

5.8 Agrupamiento Sectorial

El acuerdo del 13 de enero de 1977, con las modificaciones que se le han introducido, sectorizó a más de 900 entidades paraestatales, cuya distribución por sectores administrativos, al 28 de enero de 1980, es la siguiente:

5.8.1 Distribución Sectorial de la Administración Pública Paraestatal*

Dependencias	Total	(Cifras Preliminares)			
		Organismos Descentralizados	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	Fideicomisos	Empresas de Participación Estatal Minoritaria
TOTAL	903	127	518	195	63
S.G.	27	3	20	4	—
S.R.E.	1	—	—	1	—
S.D.N.	2	1	—	1	—
S.M.	—	—	—	—	—
S.H.C.P.	146	5	79	59	3
S.P.P.	16	5	9	2	—
S.P.F.I.	289	11	223	11	44
S.C.	37	8	26	3	—
S.A.R.H.	90	11	51	23	5
S.C.T.	64	4	46	7	7
S.A.H.O.P.	99	41	9	49	—
S.E.P.	45	16	13	16	—
S.S.A.	13	13	—	0	—
S.T.P.S.	7	3	—	4	—
S.R.A.	6	1	1	4	—
S.T.	30	—	17	10	3
D.P.	24	—	22	1	1
D.D.F.	7	5	2	—	—

* Actualizado al 28-01-80.

³³ Artículo 48, Segundo Párrafo.

Del cuadro anterior se desprende que el 60% de las entidades paraestatales se agrupa en tres sectores administrativos, mientras que sólo el 6% de ellas se ubica bajo la coordinación de ocho Dependencias Centralizadas. El 34% restante de dichas entidades quedó en siete sectores administrativos.

5.8.2 Reformas en el Ambito Paraestatal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo del 17 de enero de 1977, otorgan al coordinador de sector facultades para promover e instrumentar las reformas administrativas que a las entidades paraestatales ubicadas en el ámbito de su responsabilidad sectorial sea necesario realizar.

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 o los objetivos cumplidos.

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 Administrativos, 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."

Las mismas bases jurídicas que formalizan el proceso de Reforma Administrativa contienen las previsiones para depurar la crecida Administración Pública Paraestatal. De esta 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 Federal, 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 civiles o mercantiles.³⁴

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.

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.

6. LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA DISCRIMINACIÓN DE CONTROLES

De manera muy breve vamos a referirnos a la conveniencia de que la *vigilancia y control de las empresas públicas respondan a criterios que*

³⁴ 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 Público, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone, en su Artículo 9o., que "sólo se podrán constituir o incrementar 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."

permitan discriminar su concepción y aplicación o ejercicio y a cómo el nuevo modelo descentralizado o sectorial de regulación de las entidades paraestatales facilita dicha diferenciación de controles.

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

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

La constitución de las figuras de "sector administrativo", "coordinador de sector" y "coordinador sectorial" (Arts. 50 y 51 LOAPF) que sustentan al *nuevo modelo descentralizado o sectorial* de regulación de las entidades paraestatales ha permitido la distribución de las entidades por actividades afines con el propósito de que la "planeación, coordinación y evaluación" de sus operaciones quede a cargo de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que el Presidente de la República determine y con los cuales sus funciones guarden mayor similitud.

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

En el mismo sentido, el abandono del presupuesto tradicional implica modernizar el instrumento contable, ya que la presupuestación por programas requiere de una contabilidad de costos de los programas, subprogramas y demás categorías en que se ha desagregado el proceso programático-presupuestal. De igual manera, la glosa de cuentas que antes, por

ley, era una "glosa legal, numérica y contable" se ha transformado en otra que tendrá que destacar los resultados obtenidos y sus respectivos costos, lo que facilitará también la comparación no sólo entre los resultados logrados y programados (eficacia), sino los costos reales con los presupuestados (eficiencia).

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

Los sistemas de control establecidos en materia de adquisiciones, crédito, importaciones, contratos y obras y otros de igual naturaleza habrán de contribuir a llenar los requerimientos del sistema de control de objetivos y metas de la programación global, sectorial e institucional (con sus respectivas connotaciones regionales), niveles establecidos por el *nuevo modelo sectorial o descentralizado*. Para distribuir las responsabilidades entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector y las entidades paraestatales en los procesos de planeación, programación-presupuesto, información y estadística y evaluación fue necesario que dentro del Programa de Reforma Administrativa, puesto en marcha por el Presidente José López Portillo, se emitiera un documento con "las reglas del juego", mismo que se conoce como *Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal*, y en el que se precisa que "la concepción sectorial, como *convención de análisis* programático, obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de *preparación de decisiones* que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), a las dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y las entidades paraestatales que se integran a cada sector. Estas instancias de *preparación de decisiones* realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público —la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y la evaluación de los procedimientos y resultados obtenidos—; sin embargo, *la diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones de la Administración Pública Federal*".³⁵

Como ya se ha afirmado, la agrupación por afinidad de objetivos y

³⁵ Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, pp. 27 y 28.

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

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

La sectorización puede permitir algunos perfeccionamientos en relación con la coordinación y control de las entidades paraestatales como, por ejemplo, la determinación por el Coordinador de Sector sobre el mayor o menor grado de intensidad en la coordinación y el control a que pueden estar sujetas las empresas públicas. De esta manera, entre otros criterios, *el periodo de formación de las decisiones* podría servir para definir el *grado de intensidad* de la coordinación y el control, así como la *dinamicidad* de la rama de actividad económica en que estén situadas.

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

Conclusión

El *modelo sectorial o descentralizado* de regulación de las entidades paraestatales favorece la introducción de controles activos al enfatizar la vigilancia y evaluación de los resultados perseguidos por la Administra-

ción Pública Federal en su conjunto, y el costo al que se obtengan. Además de los controles parciales y específicos ya existentes se abre la posibilidad de que éstos puedan ser armonizados dentro de un sistema global y sectorial de control de objetivos y metas. Se trata, por tanto, de verificar la eficiencia y la eficacia a nivel global, sectorial e institucional dentro de un marco de congruencia de las acciones de la Administración Pública Federal como un todo.

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

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESIDENCIAL

OMAR GUERRERO

INTRODUCCIÓN

La administración pública del México contemporáneo ostenta una forma de organización que, directamente, ha sido determinada por acontecimientos vividos por el país durante el siglo XIX y las primeras décadas del presente. En aquella época el mundo libra la última batalla entre el legislativo y el ejecutivo para imperar a la cabeza del Estado; el triunfo no es decisivo para ninguna de las partes: unos regímenes adquieren la naturaleza parlamentaria, en tanto que otros adoptan el carácter presidencial. Así, la administración pública en los regímenes parlamentarios quedó definitivamente separada del ejecutivo formal de la corona y subordinado directamente a los ministros responsables del propio parlamento; en contraste, la administración pública en los regímenes presidenciales fue subordinada, definitivamente, al titular del poder ejecutivo, no sin antes librar una tórrida batalla por eliminar el espúreo gobierno congresional que brota de las deformaciones de regímenes parlamentarios, abortados por condiciones históricas favorables al presidencialismo.

Este artículo trata de las condiciones sociales y políticas, históricamente determinadas por el modo de producción capitalista, que crean las bases para la constitución en México de la administración pública presidencial, tras la abolición de la administración congresista y la instauración de la dictadura del poder ejecutivo durante el siglo XIX y principios del XX.

CESARISMO Y BONAPARTISMO

Categorías ampliamente utilizadas hoy día, *cesarismo* y *bonapartismo* parecen ofrecer posibilidades enriquecedoras para analizar la formación, desarrollo y perspectivas de la administración pública mexicana. *Cesarismo*, tal como lo acuña e interpreta Gramsci, evoca una situación en la cual la sociedad civil se encuentra peligrosamente implicada en un "equilibrio catastrófico", en el cual ni las clases ni las categorías sociales se yerguen en hegemonía. *Bonapartismo*, por su parte, tal como lo formuló Marx, revela un estado en el cual "la burguesía ha perdido la facultad