



INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ



**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PERSPECTIVAS DE RACIONALIDAD
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

NOVIEMBRE 2009

Perspectivas de racionalidad en la Administración Pública Federal

Mario Campos Mota*
Marco Antonio Andrade*

Abstract

Como parte de los temas de la Agenda del Senado de la República, en la que el Instituto Belisario Domínguez es órgano de apoyo para la toma de decisiones, mediante los estudios que realiza vinculados con aquélla, en este artículo se analiza la Iniciativa de Decreto para Reformar, Adicionar y Derogar Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, remitida por el Ejecutivo Federal a aquél, como cámara de origen, el 17 de septiembre de 2009.

La propuesta, consistente en la extinción de las Secretarías de Reforma Agraria, de Turismo y de la Función Pública para que sus atribuciones o parte de ellas se redistribuyan en la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Economía -que se renombraría de Economía y Turismo- y en una Contraloría General de la República que se propone de nueva creación y subordinada directamente a la Presidencia, se remitió al Senado a pocos días de que fuera presentado al Congreso el Paquete Económico para 2010. Comparte con éste, propósitos de austeridad y el logro de economías que coadyuven a paliar la crisis económica por lo que, la valoración integral de aquélla, debe darse precisamente en tal contexto.

De ahí la pertinencia de realizar un análisis de la propuesta no sólo desde el ángulo jurídico administrativo, sino también en relación con el ahorro que significaría de ser aprobada; y de lo que éste representaría a la luz del crecimiento del aparato público federal de los últimos años, sobre todo en los puestos adjuntos y homologados a mandos altos que impactaron el incremento del gasto corriente.

Ese es el propósito del presente documento, con el que el Instituto espera aportar algunos ingredientes para enriquecer el debate y, en su caso, para la aprobación de dicha propuesta.

Presentación

En momentos de crisis como por los que atraviesa el país, resulta indiscutible la necesidad de dar mayor racionalidad al gasto público para hacer frente a la caída de ingresos por el desplome en la recaudación fiscal y en la renta petrolera, lo que obligó por una parte, a un severo recorte al gasto público -del orden de los 85 mil millones de pesos para el presente ejercicio; pero que por otra, apremia a seguir buscando el máximo de economías en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año próximo para que, con la conformación de una bolsa de alrededor de 300 mil millones de pesos, se cubra el faltante registrado, para alcanzar un PEF al menos similar al que aprobó el Congreso para este 2009.

Tal esfuerzo de racionalidad tendrá indudablemente que considerar la combinación de diferentes acciones, una de las cuales resulta de analizar la compactación de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual suele resultar un recurso constante en cualquier propuesta de menor costo y mayor eficiencia para una estructura orgánica.

El 22 de septiembre, el Ejecutivo Federal envió al Senado como cámara de origen una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), con el objetivo de proponer la desaparición de tres dependencias: las Secretarías de Turismo, de Reforma Agraria

* Investigadores de la Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

y de la Función Pública, apuntando en la dirección de una mayor racionalidad del gasto público, según su exposición de motivos. Su análisis por lo tanto debe darse precisamente en ese contexto para la valoración de sus méritos. El estudio de impacto presupuestal fue enviado posteriormente, en complemento, y recibido por el Senado en la sesión del 13 de octubre.

Por otro lado desde el año 2000, como ha sido documentado, pero especialmente en los dos últimos años de la administración pasada y en los tres que van de la actual, las estructuras central y desconcentrada de la Administración Pública Federal han crecido en forma desmesurada, sobre todo en cuanto a cuadros altos que se han incorporado a través de la figura de plazas adjuntas, pero en general por el aumento de personal de confianza que se ha adscrito a tales estructuras así como el número de delegaciones. Analizar el grado de racionalidad de este crecimiento -inercial al parecer- para determinar la dimensión deseable del aparato burocrático para la realización adecuada de sus facultades, pudiera ser entonces otra vertiente posible para promover las economías requeridas; vertiente al parecer aún inexplorada.

Con los elementos disponibles, el presente artículo busca aportar algunas luces para el análisis. Se parte en primer lugar de presentar un estudio de racionalidad administrativa de la propuesta del Ejecutivo, realizado con base en un cuadro comparativo de las atribuciones que se conservarían, afectarían, suprimirían o fortalecerían a raíz de la extinción de las tres secretarías, y lo que ello pudiese representar no sólo desde la perspectiva de lograr mayores ahorros en el gasto, sino también en cuanto a otros posibles efectos colaterales de la decisión; para pasar luego a explorar lo que desde esas mismas perspectivas significarían otros ajustes posibles al crecimiento observado de la Administración Pública Federal en los últimos nueve años.

La propuesta de reorganización gubernamental del Ejecutivo Federal.

La iniciativa para reformar, adicionar y derogar disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), consistente en desaparecer tres secretarías para redistribuir sus atribuciones en otras dependencias, apunta explícitamente al logro de economías sustantivas en la operación del aparato público de gobierno. Cabe subrayar que en ningún caso se trata en realidad de “desaparecer” las dependencias, sino más bien, se propone su fusión, siendo absorbidas las funciones de unas por otras.

a) Sobre la absorción de la Secretaría de la Función Pública (SEPEFU) compartidamente entre Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La LOAPF vigente da a la SEFUPU 30 atribuciones. Ocho pasarían a formar parte de la SHCP; mientras que 15 migrarían a la propuesta Contraloría General de la República (CONGERE) que sería de nueva creación. No se aclara qué pasaría con las otras siete atribuciones que no irían ni a Presidencia ni a la SHCP. Las que no se reasignan son, conforme a la Ley vigente (Artículo 37):

- V. *... Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;*
- VI. *Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia (Sic), descentralización, desconcentración y simplificación administrativa...;*
- VII. *Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;*

- IX. *Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*
- XVIII. *Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal...;*
- XVIII bis. *Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;*
- XXVI. *Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico,*

Mientras que las siguientes* se redistribuyen de SEFUPU a Presidencia y a la SHCP (Las fracciones corresponden al mismo artículo de la propuesta del Ejecutivo):

MIGRAN HACIA PRESIDENCIA (CONGERE)	MIGRAN HACIA LA SHCP
I. Conocer e investigar, por sí o por conducto de los órganos internos de control las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones respectivas en los términos de la ley de la materia, distintas a la que correspondan a la autoridad jurisdiccional y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público...	XVIII. Coordinar la evaluación y el seguimiento del desempeño para conocer resultados de aplicación de los recursos...; concertar y validar indicadores con las dependencias y entidades de la APF;
II. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública...	XXI. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, así como dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
III. Organizar y coordinar el sistema de control gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del control público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; (se trata de una migración parcial, la segunda parte de la atribución se va hacia la SHCP).	XVIII. Coordinar evaluación y el seguimiento del desempeño para conocer resultados de aplicación de los recursos...; concertar y validar indicadores con las dependencias y entidades de la APF;
IV. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal...	XXII. Expedir normas técnicas, autorizar... proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, edificios públicos... y, los bienes inmuebles de la Federación;
V. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;	XXIII. Administrar inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad; ...llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general.
VI. Establecer las bases generales para la realización de auditorías, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal...;	XXIV. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República;
VII. Atender las quejas, inconformidades y conciliaciones... con motivo de convenios y contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública y Federal...	XXV. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre...
VIII. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas de la APF	XXVI. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la APF, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la ...desincorporación de activos y avalúos... y
IX. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales... verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes...;	
XI. Designar... delegados en dependencias y entidades... comisarios en órganos de gobierno o vigilancia...	
XIII. Designar a auditores externos de las entidades, normar y controlar su desempeño;	

Los números de la fracción corresponden a los de la iniciativa

* Se consignan (de manera resumida) solo las más significativas.

Del cuadro y párrafos anteriores puede observarse sobre lo que iría a la SHCP, que:

- Se adicionan siete nuevas atribuciones a su gran estructura. Si bien conforme a la Ley vigente cuenta con 25, quedaría con 27 con las siete nuevas que asumiría, en virtud de que algunas de éstas, pasan a complementar algunas de las preexistentes en la SHCP; o bien porque otras pasan de manera fusionada (hasta dos y tres en una sola). Tal traslado de facultades podría implicar mayor crecimiento de su estructura; continuar alimentándose la asimetría entre las dependencias de la APF; y quizás fortalecer la influencia y poder de su titular.
- Si bien la SHCP tiene atribuciones en recursos humanos con lo que se busca justificar el paso a ella del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, también es cierto que aquéllas se abocan a la parte operativa, por lo que la migración del Sistema, pudiera ser contraria a la racionalidad administrativa, pues surgiría el riesgo potencial de perderse por esta decisión, los avances que se habían alcanzado en la consolidación de aquél.
- Al facultársele en materia de administración y registro de inmuebles federales, la SHCP tendría que absorber al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, sectorizado a SEFUPU, bien si le se centraliza, o si permanece como órgano desconcentrado. En todo caso, al parecer poco se ganaría en cuanto a compactación.
- Hay el riesgo de convertir en parte y juez a la SHCP al darle facultades como las de evaluación financiera del ejercicio del gasto federal; la de coordinar la evaluación y el seguimiento del desempeño, concertar indicadores de resultados con dependencias y entidades de la APF y validarlos. En el arreglo actual, al menos tales atribuciones pertenecen a dos dependencias distintas.
- Transferir a la SHCP la evaluación del desempeño de servidores públicos, de gran importancia para asegurar movilidad en el servicio o premiar desarrollos destacados, pudiera perder peso con su traslado frente a otras prioridades de aquélla.

En cuanto a lo que se busca transferir a Presidencia:

- No sólo se traslada a la CONGERE parte de lo que realiza la SEFUPU, sino también atribuciones que aquélla no tenía, como sería el caso de la referida a *“Ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de los tratados y convenciones internacionales en materia de transparencia y combate a la corrupción”* (Fc. XVI del Art. 44 de la iniciativa), con lo que las facultades adicionales podrían significar en necesidad de mayores recursos.
- Algunas funciones que atraerá como investigar conductas de servidores públicos constitutivas de responsabilidad; definir sistemas de registro, contratación, contabilidad, remuneraciones, adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra o vigilar normas y fiscalización, al quedar dentro de su esfera directa representarían el riesgo potencial de que prevaleciesen dosis de voluntarismo, discrecionalidad y contingencia en su ejercicio; o de relajamiento en sistemas de control por los mayores tramos de supervisión.
- Igual podría suceder con otras como inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos, recibir y registrar declaraciones patrimoniales e investigar su contenido, o la de formular y conducir la política de la APF para propiciar transparencia y rendición de cuentas. Ésta, más que transparencia pudiese favorecer

opacidad mayor, al igual que la primera; en tanto que las investigaciones sobre declaraciones patrimoniales pudiesen usarse con intencionalidad política.

- Y lo mismo ocurriría con la facultad de nombrar titulares de órganos internos de control de dependencias y entidades, aprobación de auditores externos, comisarios y delegados pues, mal aplicada, provocaría distorsiones de los fines buscados.
- b) Sobre la desaparición de la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) y la asunción de algunas de sus atribuciones por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
 - No hay una justificación clara de por qué irían las funciones de SRA a SEDESOL pues resultan más homólogas a las que desarrolla la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
 - Nueve de las 13 atribuciones que la ley vigente da a la SRA pasarían a SEDESOL, sin que se aclare el destino de las cuatro restantes, ni de los programas a ellas inherentes.
 - Con ello la estructura de SEDESOL, ya de por sí sobrecargada, se ensancharía más aún, alimentando desequilibrios entre dependencias, no sólo en cuanto a su estructura central, sino incluso, también en organismos desconcentrados pues los de la actual Secretaría de la Reforma Agraria (Procuraduría Agraria, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Registro Agrario Nacional) pasarían, bien a engrosar el propio sector de la SEDESOL, o en su caso, a triangular más aún su actual estructura centralizada.

Así, las atribuciones adicionales que tendría la SEDESOL serían las siguientes (la numeración de las fracciones corresponde a la propuesta):

XV. Administrar los terrenos baldíos y nacionales;

XVI. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

XVII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos dictados por el Presidente de la República en materia agraria;

XVIII. Administrar el Registro Agrario Nacional;

XIX. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

XX. Conocer para efectos administrativos de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

XXI. Resolver conforme a los ordenamientos aplicables las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, con la participación que en su caso corresponda a las autoridades estatales y municipales;

XXII. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades

Y quedarían en suspenso o en estado incierto, otras atribuciones actuales de la SRA:

II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

X.- Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social;

Al inspirarse la Iniciativa en motivos que propiciaron en 1992 reformas al artículo 27 Constitucional, según los cuales ya no habría tierra por repartir, sino solo necesidad de atender los pendientes, deja entrever que facultades como éstas no se justifican más; o que, de haber resoluciones en curso, seguirán los procedimientos iniciados.

c) Sobre la transformación de la Secretaría de Economía (SE) en Secretaría de Economía y Turismo (SEyT) y la extinción de la actual Secretaría de Turismo (SECTUR)

- Conforme a la LOAPF la Secretaría de Economía tiene 32 atribuciones que subirían a 36 al convertirse en Secretaría de Economía y Turismo y absorber a la SECTUR.
- A esta última se le confieren en la LOAPF 21 atribuciones, cuatro de las cuales irían de manera íntegra y literal a la SEyT, siete complementarían un número igual de fracciones ya existentes en la SE, quedando en suspenso o en situación incierta diez de las actuales atribuciones de la SECTUR.
- Al parecer cuatro de estas diez atribuciones las asumiría la nueva dependencia de manera implícita y, seis desaparecerían, pues no se retoman en su nueva conformación:

III.- Participar con voz y voto en las Comisiones Consultiva de Tarifas y la de Vías Generales de Comunicación;

VIII.- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

XVI.- Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;

XVII.- Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la SHCP;

XVIII.- Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX.- Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura y estimular participación de sectores social y privado;

Algunas de éstas últimas son al parecer importantes.

- Ciertas atribuciones en la SE que se complementarían en la SEyT con otras que se le trasladan de SECTUR, pasan 'en racimo', agregándose hasta dos y tres en una sola, lo que sugiere dudas de su subsecuente desarrollo con una estructura que pudiese quedar rebasada. Según declaraciones del titular de la SE* (**Diario Milenio**), serían alojadas por una Subsecretaría de Turismo con lo que perdería sentido la inserción forzada de funciones de SECTUR, al Subsector Administrativo Economía; y si bien señaló también que ello no significaría pérdida en importancia en esta actividad estratégica, la *reagrupación en racimo* de algunas a facultades preexistentes, pudiera llevar a una baja en el perfil con el que actualmente se desarrollan.
- Se complementarían la extinción de SECTUR, con la transferencia a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCyT), de las funciones de la Corporación Ángeles Verdes, para absorber la prestación de los servicios de asistencia de emergencia mecánica, radiocomunicación y apoyo en carreteras, con lo que se ampliaría aparentemente la estructura de la SCyT, si bien en la iniciativa no se determina si la Corporación continuaría como entidad desconcentrada. Tampoco se indica si pasaría con su infraestructura y personal: 944 trabajadores y 312 patrullas que en 262 rutas auxilian a 400 mil turistas al año.

* De hecho al ser interrogado sobre el número de personal de la SECTUR que sería absorbido por la Secretaría de Economía y Turismo, manifestó no tener una estimación aproximada.

d) Algunas consideraciones sobre la propuesta

Según el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2010, las dependencias que desaparecerían implicarían recursos por 8 mil 700 millones de pesos, los que de ser totalmente reducidos resultarían poco significativos para cubrir el hueco de 300 mil millones en las finanzas públicas: menos del 3%, aún suponiendo que el ahorro pudiera ser de ese tamaño, lo que no sería el caso, pues al menos parte de sus facultades, programas y personal permanecerían adscritos a otras estructuras.

Hay afirmaciones en la exposición de motivos en el sentido de que su eventual aprobación implica solo “...desaparición de estructuras, no de las funciones asignadas...”. Como se evidencia del análisis anterior, sí desaparecen algunas funciones o quedan en estado de incertidumbre, pues no se recuperan en la propuesta.

Al señalarse que se transferirán solo atribuciones fundamentales, tácitamente se acepta que las que no lo son desaparecen, sin que se indiquen criterios para distinguir unas de otras. Según la propuesta serían no fundamentales la estadística en turismo o promover la coordinación de prestadores de servicios las que, por su solo enunciado no parecen menores, y que sin embargo no se recuperan en la propuesta.

Se afirma también que se buscó reasignar atribuciones hacia las dependencias más afines, pero es indudable que muchas de las que irían a SEDESOL son más parecidas a las que tiene la SAGARPA; en tanto que otras que migrarían hacia Presidencia pudieran por su naturaleza quedar mejor adscritas en las de la Auditoría Superior de la Federación, si así lo decidiese el Poder Legislativo del cual depende. Las que migrarían a SEDESOL, por implicar apoyos a grupos rurales vulnerables, pudieran desvirtuarse de sus fines como sucede con algunos de los programas su cargo.

Aunque parece pertinente el paso de (la mayor parte de) las facultades que irían de SEFUPU a SHCP, no pasa así con las que irían a Presidencia, pues habría el riesgo de que una intención de mejora administrativa se tornara en control político por la discrecionalidad y contingencia con las que pudieran ejercerse. En particular atribuciones relacionadas con la situación patrimonial de servidores públicos, investigación de sus actos u omisiones, la emisión de normatividad y vigilancia del cumplimiento de obras, servicios y adquisiciones, etc.

Las atribuciones de la SEFUPU para designar titulares de órganos internos de control, comisarios, auditores externos y delegados, se pudiera centralizar más aún con su traslado a Presidencia; e igual podría pasar al empoderar a esta instancia a través de la CONGERE, para tener la última palabra sobre autorización de estructuras, procesos y sistemas, nodales en la modernización administrativa que pudiesen ser descuidados, bajar de perfil o desaparecer con sus traslado. En esta última situación estaría lo que se ha dado en llamar e-gob o Gobierno Electrónico que no se recupera en el aparato normativo de la iniciativa.

No parece haber tras la propuesta un estudio de viabilidad financiera de los mecanismos de retiro voluntario e indemnización que se ofrecen para salvaguardar derechos de trabajadores que se desplacen, ni estimación de su número**, o de la proporción que optaría por uno u otro mecanismo ni de lo que ambos pudiesen representar en erogaciones, las que incluso pudiesen llegar a superar los ahorros buscados por la reducción de la plantilla.

** Aun cuando el titular de la SHCP aventuró una cifra de 10 mil (La Jornada^b), lo cierto es que entre las tres dependencias no se completa esa cantidad, por lo que seguramente habrá recortes adicionales en otras dependencias que no desaparecen.

La oferta de ampliar seis meses servicios de salud del ISSSTE a los que pierdan su empleo, de capacitación y becas para su reinserción laboral, no parece motivante. Después de ello quedarían solo el Seguro Popular y un mercado laboral deprimido.

Otra posible vía de racionalidad administrativa y logro de economías

El expediente que al parecer privilegia el Ejecutivo de suprimir secretarías, pudiera ser sustituido o complementado con otro consistente en una revisión profunda, integral y la depuración, en su caso, de la plantilla de personal de la administración pública en su conjunto, especialmente en lo que toca a sus cuadros altos que, como ya se apuntaba, han crecido desmesuradamente sobre todo en los últimos cinco años, con lo que ello ha implicado en recursos anuales crecientes para soportar el nuevo aparato administrativo.

En efecto, de una revisión de los analíticos de plazas con los que año con año se acompaña el PEF, publicados en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es posible confirmar no sólo el crecimiento desproporcionado del número de ciertas plazas, sobre todo las denominadas "adjuntas", sino también otras situaciones fuera de toda lógica administrativa: por ejemplo, que en el período prácticamente se hayan duplicado las estructuras formales de las dependencias federales, con la creación de las denominadas plazas homologadas a los mandos superiores, eludiéndose así disposiciones para asignación de plazas, la propia normatividad establecida por la SEFUPU y otras normas de racionalidad presupuestaria contenidas en el PEF de cada año; llegándose incluso a situaciones absurdas como el hecho de que en varias dependencias estas estructuras informales -consumidoras por igual, de volúmenes cuantiosos de recursos- lleguen a superar en tamaño a las propias estructuras formales con las que debieran operar, las que, por lo demás, también han crecido en dimensión.

Este aumento de los cuadros de mandos burocráticos se ha dado en general en el personal de confianza adscrito a las estructuras centrales de las diferentes secretarías, que pasó de 521 mil 710 empleados de confianza, en el año 2004 a 643 mil 550 en 2009, con un crecimiento de 23%; pero sobre todo en los puestos de mando, desde directores de área hasta subsecretarios o puestos equivalentes a esos y a otros niveles intermedios. En la tabla siguiente se da cuenta de lo más relevante de ese crecimiento burocrático; y de sus diferencias en porcentaje en los últimos cinco y dos años respectivamente.

Subsecretario				Homologado a Subsecretario				Director General				Director General Adjunto				Director de Área				
01	04	06	09	01	04	06	09	01	04	06	09	01	04	06	09	01	04	06	09	
82	97	59	68	87	133	164	198	588	644	675	968	709	782	867	1247	2,711	2,938	3,035	5,069	
aumento en % en 5 años últimos				-30	+49				+50				+60				+73			
aumento en % en 2 últimos años				+15	+21				+43				+44				+67			

Elaboración propia con base Comparativo de plazas asignadas a la Administración Pública Federal. PEF's de los años 2001-2004-2006-2009.

El cuadro resumen es ilustrativo en muchos sentidos. Confirma por ejemplo que:

- Las 198 plazas homologadas a subsecretario en 2009 además de haber aumentado 49% en los últimos cinco años, triplican casi las plazas formales de esta jerarquía (68 para el mismo año).

- El incremento de las plazas homologadas a subsecretario no bastó para que, incluso éstas, en su parte formal, también se hayan incrementado en nueve en los 2 últimos años, no obstante que para 2006 habían logrado reducirse significativamente a 59, de las 82 que había en 2001.
- Las plazas de Director General Adjunto, además de haberse casi duplicado en los últimos cinco años son superiores en 60 por ciento (1247/782) a las de ese nivel en su estructura formal, repitiéndose aquí la posible situación de la existencia de dobles titulares para el desarrollo de una misma función.
- Se dio un crecimiento inusitado sobre todo en los dos últimos años de las plazas de director de área, de dos terceras partes más respecto a 2006; y si bien a ese nivel no se presentan puestos adjuntos u homologados, ese crecimiento podría estar relacionado precisamente con el aumento en los niveles superiores que en automático estarían impactando en la triangulación de estructuras, hacia directores de área desde luego, pero también con seguridad hacia los niveles de mando medio de la Administración Pública Federal.

Así es como se explica -si bien no se justifica- una parte al menos de lo que se señalaba, que el personal de confianza aumentó en 23% en el último lustro. (Ello luego de que entre los años 2004 y 2006 había logrado bajarse en casi un 5%, de 521 mil 710 bajaron a 496, 493 cuadros de confianza).

Desde luego, los aumentos en el número de mandos altos no han sido de la misma proporción entre las diferentes dependencias, ni tendría seguramente por qué ser así. Algunos hasta podrían estar justificados, parcialmente al menos, como los relacionados con el reforzamiento de las prioridades del gobierno, señaladamente en seguridad pública, educación o política social en los que efectivamente hubo aumentos muy importantes en los cinco últimos años.

Piénsese por ejemplo tan solo en el personal de confianza de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)* que se incrementó en de 50 y 200% respectivamente; pero también en que en una y otra, el incremento de mandos superiores se dio al parecer de manera desproporcionada: 300, 900 y 400% más, respectivamente en los niveles homologados a subsecretario, de directores generales y directores de área y la creación de 142 direcciones generales adjuntas entre los años 2001 y 2009 en la PGR; en tanto que para la SSP, crecimientos de 800, 3,000 y 500% respectivamente en los niveles de directores generales, directores generales adjuntos y directores de área para el mismo lapso. Si esos incrementos se relacionan directamente con el desempeño de las dependencias, se desconoce, lo mismo que si obedecieron solo a un crecimiento inercial o artificialmente inducido.

O bien, con los aumentos de personal registrados en secretarías como la SEP y SEDESOL: 300% en esta última en puestos homologados a subsecretario y 200% en directores generales, directores generales adjuntos y directores de área en los últimos nueve años; y crecimientos de 500, 60 y 80% en Educación Pública en los niveles homologados a subsecretario, en directores generales adjuntos y directores de área en el mismo lapso.

* Estos porcentajes y los que siguen se remiten a la misma fuente que se indica para el cuadro anterior: el documento de trabajo que se menciona al final del artículo, en el que se registran los mismos datos pero para cada una de las dependencias de la APF.

Pero si en las cuatro dependencias señaladas pudiesen justificarse aún parcialmente los aumentos en estructura, existen otras en las que el crecimiento parece fuera de toda lógica. Sería el caso del personal de confianza que en general creció en esos años en la SHCP en más de 200%, en tanto que las plazas homologadas a subsecretario lo hicieron en 275%, y 130% las de directores generales y 25% las de directores de área. O bien, aumentos inusitados en la SEGOB de 200% en promedio en sus niveles de directores generales y directores generales adjuntos; en la SAGARPA en la que, si bien ha disminuido el personal de confianza, no sucede igual con sus cuadros superiores que se triplicaron en los puestos homologados a subsecretario, y casi duplicado en los correspondientes a directores generales adjuntos, directores generales y de área; e igual sucede en la SEMARNAP en la que aumentaron en 50% las de directores generales y directores de área.

Los casos señalados son solo algunos de los más ilustrativos ejemplos de cómo ese crecimiento desmesurado de la Administración Pública Federal en estos años, pudiese estar dando lugar a ineficiencias importantes respecto a los recursos que año con año le autoriza el Congreso para su operación; se trataría de una fuga potencial de recursos, quizás mal aplicados, o sin el correspondiente efecto en los resultados que se esperan de cada dependencia.

Si como el Subsecretario de Egresos ha señalado recientemente (**La Jornada**^a), la nómina para cubrir percepciones de funcionarios gubernamentales para 2010 pudiera ser del orden de los 28 mil millones de pesos, habría que pensar hasta dónde ese gasto corriente pudiera ser abatido de manera sensible, si en verdad hubiera disposición para emprender una política seria de austeridad y ahorro depurando estructuras administrativas duplicadas, plazas homologadas a las de subsecretaría, direcciones generales adjuntas y de área consecuentes. Con seguridad, un esfuerzo en ese sentido pudiese representar mucho más del 5% que el funcionario de hacienda supone de reducción en el gasto, según la intención anunciada de suprimir algunas subsecretarías y direcciones generales adjuntas.

La racionalidad administrativa en el tamaño de la plantilla federal es indudablemente otra veta importante para la reducción del gasto corriente en lo que concierne al total de la administración pública. Lo que ello pudiera representar habría de valorarse sobre todo a la luz de lo que significaría el ahorro esperado con la propuesta de de suprimir las tres dependencias señaladas que absorben en su conjunto algo más de 8 mil millones de pesos; monto que en todo caso no sería un ahorro en su totalidad, sino tal vez solo una parte, pues dependencias que absorban parte de sus funciones y programas, requerirán al menos de una proporción de esos recursos para seguirlos operando.

Desde luego ambas vertientes no riñen entre sí, y bien pudiera pensarse en una mezcla de ellas en el afán de reducir su contribución al posible faltante en las finanzas. Lo importante sin embargo es el cuidado que se tenga para evitar que decaigan en su perfil algunas de las facultades más importantes que actualmente tienen las dependencias cuya desaparición se propone; y sobre todo, de hacerlo con criterios que vayan más allá del costo-beneficio, privilegiando lo que desde ángulos económicos y sociales representan los programas que tienen a su cargo.

Referencias:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Iniciativa de Decreto para Reformar, Adicionar y Derogar Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, remitida al Senado de la República el 17 de septiembre de 2009.
- Comparativo de Disposiciones Vigentes de la LOAPF versus Propuesta del Ejecutivo Federal de Reformas, Adiciones y Derogaciones. (Documento de Trabajo).
- Analíticos de Plazas del Gobierno Federal de los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los años 2001, 2004, 2006 y 2009.
- Comparativo de plazas asignadas en la Administración Pública Federal 2001-2004-2006-2009. (Documento de Trabajo).
- **La Jornada**. *Pretende Hacienda más gasto corriente y menos inversión*, 10 de septiembre de 2009.
- Punto de acuerdo del Senado sobre desaparición de Secretaria de Turismo. Senadores Carlos Lozano de la Torre, Raúl Mejía González y Adolfo Toledo Infanzón, del GPPRI. (1°/10/09).
- **Diario Milenio**. *Integrarán turismo como nueva subsecretaría en SE: Ruiz Mateos*, 23 de septiembre de 2009.
- **La Jornada**^a. *Más de \$28,300 millones costará la alta burocracia este año: SHCP*, 22 de septiembre de 2009.
- **La Jornada**^b. *Al menos 10 mil burócratas serán despedidos, calcula Carstens*, 15 de septiembre de 2009.