



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**



**LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA**

**EL CASO DE LA SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
(1976 - 1982)**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A N :
SIMON ALBERTO BELTRAN GONZALEZ
JOSE BERNAL BLANCAS**



MEXICO 1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Presentación	5
CAPITULO PRIMERO	
MARCO CONCEPTUAL-REFERENCIAL DE LA DESCONCENTRACION	12
1.1 Sistema Político Mexicano	12
1.1.1 El Poder Ejecutivo Federal	13
1.1.2 Funciones Constitucionales del Ejecutivo Federal	15
1.1.2.1 Funciones Políticas	16
1.1.2.2 Funciones Legislativas	17
1.1.2.3 Funciones Administrativas	19
1.1.2.4 Funciones Jurisdiccionales	21
1.2 Desconcentración	22
1.2.1 Características de la Desconcentración	26
1.3 Desconcentración Administrativa	28
1.3.1 Delegación Simple	29
1.3.2 Desconcentración de Facultades	29
1.3.3 Desconcentración Territorial	30
1.3.4 Órgano Desconcentrado	31
1.4 Fundamentos de la Desconcentración	32
1.4.1 Fundamento Político	36
1.4.2 Fundamento Económico	36
1.4.3 Fundamento Jurídico	37
1.4.4 Fundamento Administrativo	39
1.5 Principios de la Desconcentración Administrativa	40

1.6	Lineamientos Generales para la Desconcentración	42
1.6.1	Lineamientos para la Delegación Simple	43
1.6.2	Lineamientos para la Desconcentración de Facultades	45
1.6.3	Lineamientos para los Organos Desconcentrados	49
1.6.4	Lineamientos para la Ubicación de Organos Desconcentrados	51
1.7	Políticas Nacionales de Desconcentración	53
1.7.1	Políticas Generales	53
1.7.2	Políticas Específicas	54
1.8	Estrategias Nacionales de Desconcentración	57

CAPITULO SEGUNDO

PROCESO DE DESCONCENTRACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO		59
2.1	Antecedentes de la Secretaría	59
2.2	Constitución de la Secretaría	61
2.3	Desarrollo Orgánico de la Secretaría	65
2.4	Niveles de Acción de la Secretaría	71
2.4.1	Normativo	72
2.4.2	De Coordinación	72
2.4.3	Operativo	73
2.5	Constitución de Organos Desconcentrados (Delegaciones Regionales)	73
2.5.1	Base Jurídica	74
2.5.2	Atribuciones	75
2.5.3	Estructura Orgánica	76

2.5.4	Relación y Coordinación con las Unidades Administrativas Centrales	77
2.6	Programa de Apoyo y Asesoría a las Delegaciones Regionales	78
2.7	Proceso de Desconcentración de funciones	79
2.8	Programas y Mecanismos que coadyuvan a la Desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto	82
2.8.1	Convenio Unico de Coordinación (CUC)	83
2.8.2	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	85
2.8.3	Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES)	87

CAPITULO TERCERO

ANALISIS COMPARATIVO ENTRE EL PROCESO DE DESCONCENTRACION - DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y EL MARCO - REFERENCIAL	90
---	----

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	98
--------------------------------	----

BIBLIOGRAFIA	103
--------------	-----

P R E S E N T A C I O N

Diversos y complejos factores, producto de nuestra historia, han propiciado que las decisiones de todo orden político y administrativo se encuentren centralizadas en la ciudad de México, asiento de los Poderes Federales de nuestro sistema político. Esta centralización que en otras épocas tuvo sus razones, se ha llegado a convertir en uno de los mayores obstáculos para el desarrollo nacional y por ende, para la - - - eficiencia del proceso administrativo del Estado Mexicano.

Con el propósito de combatir tal situación, el Ejecutivo Federal del periodo 1976-1982, tomó una serie de medidas tendientes a la reorganización de la Administración Pública Federal orientadas a :

- 1.- Evitar la emigración de los habitantes hacia la capital de la República;
- 2.- Mejorar y agilizar los trámites administrativos;
- 3.- Acercar la toma de decisiones al lugar donde se generen los problemas;
- 4.- Llevar los bienes y servicios a todas las regiones del país; y
- 5.- Otorgar los beneficios a los habitantes de las regiones que por años han carecido de ellos.

Esto motivó a que el Gobierno Federal, en el periodo - - -

1976-1982, haya establecido el marco legal para determinar políticas y lineamientos que consolidan el Programa de Desconcentración Administrativa, este marco es la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", aprobada el 29 de diciembre de 1976, entrando en vigor a partir de 1977. Esta fue la base para desarrollar en forma sistemática el Proceso de Desconcentración Administrativa del Gobierno Federal, en sus artículos 16 y 17 se contempla de manera general la delegación de facultades y el establecimiento de órganos desconcentrados constituyéndose en la base del proceso.

Esta nueva Ley dió origen entre otras, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, considerada como una dependencia globalizadora -que norma, coordina y orienta en forma general sobre su materia- de acuerdo al modelo sectorial adoptado.

Con base en lo anterior, es importante destacar la evolución que la Administración Pública ha tenido en materia de desconcentración.

La desconcentración en el sistema administrativo mexicano data de la Constitución Política de 1917, que señala algunas bases que reflejan las intenciones de realizarlas. Ejemplo de ello es el artículo 37 fracción VI, que indica que el Gobierno de la ciudad de México estará a cargo del "Jefe

de la Administración Pública Federal", y lo ejercerá por conducto de un Órgano administrativo que recibe el nombre de Departamento del Distrito Federal, constituido para ejercer dichas atribuciones. Posteriormente el 27 de diciembre de 1980, se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que establece la división de éste en 16 delegaciones administrativas que estarán bajo la responsabilidad de un Delegado.

Es la capital de la República un ejemplo claro donde se implanta un proceso de desconcentración, por lo que conviene subrayar que a partir del año de 1970 se empieza a adaptar la Administración Pública Federal a las condiciones del desenvolvimiento general del país y a las crecientes necesidades del gobierno en sus funciones políticas y administrativas.

Entre los aspectos más relevantes realizados por el Gobierno Federal en la década de los setentas destacan los siguientes:

- El 27 de diciembre de 1971, se reformó el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establecía que los titulares podían delegar facultades administrativas a funcionarios subalternos para casos o ramos determinados.

- En abril 5 de 1973, se determina por acuerdo presidencial, que se realicen los actos que legalmente procedan para implantar la delegación de facultades en funcionarios subalternos y en órganos que operen al interior del país.

- El 29 de diciembre de 1976, se aprueba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esta Ley se señalan las bases para llevar a cabo el proceso de desconcentración administrativa.

- En enero 11 de 1978, se establece por acuerdo presidencial el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal en la cual se involucran para su desarrollo a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y a la de Programación y Presupuesto, auxiliadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia.

El presente trabajo se desarrolló con el objeto de analizar el proceso de la desconcentración administrativa que realizó el Gobierno Federal del periodo 1976-1982, y para lograr el mayor conocimiento del mismo, se determinó enfocarlo al estudio específico de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo tanto, se constituyó el propósito único a investi-

gar, analizar y diagnosticar para exponer nuestra tesis acerca del campo del quehacer político-administrativo en materia de desconcentración administrativa de los órganos públicos, y conocer cuales fueron las causas que dieron origen a la desconcentración del gobierno federal y que efectos produjo dicha desconcentración.

Asimismo, constatar los instrumentos y mecanismos que se aplicaron para tal fin, en tal virtud, se pretende analizar - hasta que grado dicho proceso se llevó a cabo de acuerdo al marco de referencia para la desconcentración administrativa - que se describe y propone en el primer capítulo de este trabajo.

El propósito de exponer nuestra tesis para el grado de licenciatura, a través del tratamiento del estudio de un caso con un tema específico y concreto, es describir por medio de él las características generales del proceso de desconcentración, analizar el desarrollo y los resultados de éste, señalando como lo realizó la Secretaría de Programación y que situación produjo, y finalmente, por que de lo particular es más simple derivar experiencias, conclusiones y consideraciones que son susceptibles de hacerse extensivas para entender y comprender el nivel general.

De estos logros, con un trabajo más profundo podrían de-

rivarse principios administrativos que servirían a la formación de la Teoría Administrativa Pública en México.

Somos concientes que el contenido de este estudio es limitado pero se espera que sea, aunque en mínima parte una -- aportación a la administración pública mexicana.

El presente trabajo se integra por tres capítulos:

En el primer capítulo se detalla el contexto referencial, mismo que puede ser aplicado y utilizado para llevar acabo - la desconcentración administrativa y territorial de los órganos públicos, en el se citan concepciones de algunos estudiosos de la administración pública, así como los aspectos emitidos por el Gobierno Federal.

En el segundo capítulo se describe metodológicamente el proceso de desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, desde los antecedentes hasta los programas y - mecanismos que coadyuvaron al desarrollo del proceso.

En el capítulo tercer, se hace el análisis-diagnos^{is} -- del proceso de desconcentración realizado por la Secretaría - de Programación y Presupuesto durante el periodo 1976-1982. Se trata de señalar en que medida la dependencia fue fiel a - su marco referencial que se propueso sobre desconcentración - y, en su caso observar las particularidades que le demandó su ambiente o que se consideraron más viables por razones de dis

tinta indole (políticas, económicas y administrativas).

Por último, planteamos nuestras conclusiones, donde describimos cuales fueron las causas que dieron origen a la desconcentración de la Administración Pública Federal del periodo 1976-1982, asimismo planteamos nuestras recomendaciones, - que nos proponemos aportar ya en el terreno profesional defendiéndolas con la convicción de que son objetivas y respetables, surgidas de un proceso sistemático de estudio, susceptibles de sustentarse, y mejorarse a través de ensayos más profundos en otros grados académicos.

CAPITULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL - REFERENCIAL DE LA DESCONCENTRACION

Hacer referencia a la Desconcentración de la Administración Pública Mexicana, supone necesariamente analizar el panorama del Estado, mismo que actúa en virtud de facultades expresas y establecidas a través de un complejo sistema político. Este sistema, constituye la parte medular de la Administración Pública en México y es objeto de inicio del presente estudio.

1.1 SISTEMA POLITICO MEXICANO

El Sistema Presidencial Mexicano, ha realizado la unidad de acción del Poder Ejecutivo, y ha extendido su influencia a los demás Poderes de la Unión que han perdido aspectos importantes de su autonomía y en parte limitado y desvirtuado el principio de la división de los mismos consagrados en el artículo 49 de la Constitución.

Es indispensable distinguir el órgano hipertrofiado, que es aquel que por circunstancias anormales, no cumple con las funciones que le son propias y exige una revisión de las leyes que los gobiernan. Por otro lado, es necesario analizar las imperfecciones transitorias o temporales de los mecanismos políticos actuantes, que eliminan o traspasan el sentido de la Ley.

Estas situaciones se pueden superar con un estricto sistema de responsabilidades y propósitos de perfeccionamiento gubernamental.

En los regímenes autoritarios, no hay alternativa que la de sumisión incondicional de los Poderes Legislativo y Judicial. Para los regímenes de derecho, la falla de las instituciones es perjudicial a todos, en virtud que entorpece la acción política y administrativa de los gobiernos.

Es importante señalar la diferencia entre las dictaduras presidenciales al margen del orden jurídico, con los sistemas presidenciales constitucionales. El primero desconoce las libertades fundamentales y no reconoce la dignidad del hombre, en tanto que el segundo, las garantiza y asegura para el fortalecimiento del régimen. La libertad y la democracia constituyen un pilar que fortalece las instituciones.

El Sistema Político Mexicano, se sustenta en instituciones que constituyen la acción administrativa de acuerdo a las políticas establecidas por el Estado Mexicano.

1.1.1 EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en Méxi-

co, que se integra con el Presidente de la República, que es - el titular de la función administrativa y que cuenta con numerosos órganos situados en la estructura administrativa.

El artículo 80 Constitucional establece "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Los tratadistas del derecho constitucional concuerdan -- que el Poder Ejecutivo no está plenamente definido en cuanto - su función.

La situación constitucional del Presidente de la República es relevante, directamente ejecutiva y de proyecciones decisivas, en materia nacional e internacional, esta magna labor - se puede resumir en los siguientes puntos:

- 1.- El Presidente de la República es el Primer Magistrado de la Nación.
- 2.- Es el Jefe de la Administración Pública.
- 3.- Es el Jefe Ejecutivo de la Nación.
- 4.- Es el órgano exclusivo de las relaciones internaciou

nales.

5.- Es el Jefe nato del Ejército y la Armada.

6.- Es preeminentemente el Líder Legislativo, de acuerdo a la facultad que le confiere el artículo 71, fracc. 1, el Presidente realiza una magna obra legislativa, que somete a la consideración del Poder Legislativo.

7.- Es el Órgano por excelencia que dirige y determina - el ejercicio de la función política.

8.- El Presidente es el Órgano dominante de una sociedad y no el Congreso.

9.- El Presidente es el principal sostén de la Constitución, cumpliéndola, interpretándola y haciendo que la sociedad la cumpla.

1.1.2 FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL

La vida política de México, gira alrededor de la acción del Presidente de la República, en virtud de las funciones que asume, y estas son: Funciones Políticas, Funciones Legislativas, Funciones Administrativas y Funciones Jurisdiccionales.

1.1.2.1 FUNCIONES POLITICAS

En un régimen presidencial como el nuestro, la función política considerada en su aspecto general corresponde al Poder Ejecutivo Federal y en particular, a su titular el Presidente de la República. La Suprema Corte puede realizar actos políticos cuando mantiene sus relaciones con los otros poderes o se exige en Tribunal Pleno para examinar la constitucionalidad de la Ley, o examinar los casos de contenido político como la aplicación del artículo 97 Constitucional.

En cambio el Presidente de la República le corresponde constitucionalmente fijar la Política General de la Nación con el fin de que se ajusten todas las acciones de la Administración Pública.

Es necesario establecer la distinción entre las funciones políticas y las administrativas del Presidente de la República desde el punto de vista de la doctrina política.

La función política se caracteriza por ser una acción de dirección y de iniciativa, que va a normar el quehacer administrativo.

La función administrativa es acción, conjunto de medios operativos que hacen realidad la política. Es el manejo de ser

vicios públicos, atención de necesidades vitales o necesarios - para toda una sociedad.

El Presidente de la República fija la política internacional, es decir, señala los lineamientos bajo los cuales se desenvuelven nuestras relaciones con otras naciones, al respecto el artículo 89, fracc. X, de nuestra Constitución fija como facultad y obligación del Presidente de la República; "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras y someterlas a la ratificación del Congreso de la Unión", asimismo fija la política económica nacional, bajo el marco del orden jurídico, establece los lineamientos para el desenvolvimiento de la política financiera de la Nación.

La Política Educativa, que esta contenida en los artículos 3 y 73 fracc. XXV de la Constitución y asimismo, establece todas las políticas necesarias para el desarrollo del país.

1.1.2.2 FUNCIONES LEGISLATIVAS

La función legislativa formalmente le corresponde en materia federal al Poder Legislativo Federal, artículos 70 y 72 - Constitucionales. Por excepción puede el Poder Ejecutivo Federal realizar materialmente actos legislativos o actos estrechamente relacionados con éstos.

El acto típico de la función legislativa es la Ley, artículo 70 Constitucional. Las funciones legislativas que le corresponden al Poder Legislativo Federal son las siguientes:

- 1.- Derecho de iniciar Leyes, artículo 71, fracc. I
- 2.- Promulgación de Leyes, artículo 70.
- 3.- Publicación de Leyes.
- 4.- Vetar Leyes, artículo 72.
- 5.- Facultad para legislar en :
 - Materia económica, artículo 131
 - Legislación extraordinaria.
(Legislación Sanitaria y en urgencias, artículos 131, 73 fracc. XVI y 29 respectivamente).
- 6.- La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal en los términos de los artículos 89 fracc. I y 92 Constitucionales.
- 7.- Los Contratos Colectivos de Trabajo.
- 8.- Relaciones con los otros poderes:
 - El Presidente con el Congreso de la Unión, artículo 69.
 - Los Secretarios de Estado con el Congreso de la Unión, artículo 93.
 - Con los Gobiernos de los Estados, artículos 120 y 121.
 - Convocar el Congreso.
 - Apertura de sesiones.

1.1.2.3 FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

El Presidente de la República como Jefe de la Administración Pública tiene encomendadas las siguientes funciones :

- La función ejecutiva
- Las funciones materiales complementarias
- Las funciones administrativas especiales
 - a) Nombramiento de funcionarios
 - b) Recaudación de impuestos
 - c) Egresos federales
 - d) Funciones militares
 - e) Funciones internacionales
 - f) Funciones económicas
 - g) Funciones de policía
 - h) Actividades extraordinarias
 - Calamidades públicas
 - Suspensión de garantías
 - i) Declaración de guerra
 - j) La expulsión de extranjeros indeseables
 - k) Las demás que señalan la Constitución o las leyes.

La facultad más importante que la Constitución asigna al Presidente de la República, es la de ejecutar las Leyes que expide el Congreso de la Unión.

El artículo 89, fracc. I. Constitucional señala entre sus facultades y obligaciones del Presidente de la República la siguiente:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Sobre esta fracción Gabino Fraga, estudioso del Derecho Mexicano, considera que existen tres facultades diversas:

- a) Promulgación de las leyes;
- b) Ejecución de leyes; y
- c) La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Se entiende por promulgación garantizar el cumplimiento de un mandato legal, promulgar es dar a conocer a la población una Ley; sin embargo, este concepto ha evolucionado y se dice que promulgar, es involucrar la fuerza del Estado en el cumplimiento de las disposiciones legales; y publicar, es simplemente dar a conocer una Ley publicandola en el Diario Oficial artículo 3 y 4 del Código Civil.

Por ejecutar, se entiende llevar a la práctica el mandato de la Ley, ya sea que se cumpla lo que ella autoriza o que se haga efectiva al aplicarse en las situaciones que establece.

El artículo 89 Constitucional, señala en su fracción I, la facultad de ejecución de las Leyes que expida el Congreso de la

Unión.

La facultad reglamentaria, es expedir el reglamento para la ejecución de la Ley.

El reglamento se distingue de la Ley, porque ésta por regla general emana del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento proviene del Poder Ejecutivo, hay casos excepcionales, - por ejemplo el Reglamento Interior del Congreso lo expide el Poder Legislativo.

1.1.2.4 FUNCIONES JURISDICCIONALES

La función jurisdiccional del Estado consiste en la realización de actos que tienen por objeto y finalidad la determinación o declaración del derecho.

Esta función es propia del Poder Judicial Federal, de acuerdo al artículo 94 de la Constitución, el Poder Legislativo y Ejecutivo pueden realizar actos materialmente jurisdiccionales, así pues las funciones jurisdiccionales materialmente consideradas, que por excepción corresponde al Presidente de la República, son las siguientes:

- 1.- Funciones Jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 2.- Funciones que corresponden al Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- La Jurisdicción en materia agraria.
- 4.- La Jurisdicción en materia obrera.

- 5.- Los demás casos en que por la naturaleza del propio acto realizado por la administración puede considerarse como jurisdiccional como en el caso de las operaciones administrativas y demás.
- 6.- Es necesario recordar que el título cuarto de la -- Constitución hace referencia a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en sus artículos 108 a 114.

En este orden de ideas el Poder Ejecutivo Federal se ha organizado en los términos de los principios Constitucionales y tradicionalmente se ha concentrado y centralizado en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Sin embargo las exigencias de orden político, social, -- económico, cultural y administrativo han rebasado las imposi-- ciones de una centralización rigurosa; y se exigen cambios estructurales, en tal virtud se han dado pasos firmes a fin de - combatir la referida centralización y han aparecido aunque de forma esporádica y desordenada casos de desconcentración y organismos que sin gran precisión técnica se han llamado órganos desconcentrados o descentralizados.

1.2 DESCONCENTRACION

El vocablo desconcentración encuentra su origen en el De recho Administrativo francés, tan es así que el término descon

centrar supone la idea de dispersar, diluir, liberar o disgregar.

Con la finalidad de conocer con mayor claridad el concepto de la desconcentración, es necesario dar algunas definiciones al respecto :

El jurista español Juan Luis de la Vallina V., define la desconcentración como "aquel principio jurídico de la organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". (1)

Para la existencia de este principio jurídico de la desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) La atribución de una competencia exclusiva;
- b) Un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, - pero encuadrado dentro de la misma; y
- c) Un ámbito territorial del cual el órgano ejerza la - competencia que le es atribuida.

Por su parte, Juan I. Jiménez Nieto, en su libro de Polí

(1) Ríos Elizondo Roberto. Desconcentración Administrativa. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. No. 1, especial dedicado a México. Bruselas, 1974. pag. 45

tica y Administración, señala que "la desconcentración es la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de los órganos auxiliares o de línea, a efectos pragmáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional". (2)

Asimismo indica que la desconcentración es intrainstitucional, microadministrativa y operativa, una decisión interna, sin trascendencia analítica fuera de su ámbito, aunque de hecho pueda producir efectos políticos, económicos, jurídicos y administrativos relevantes.

En este caso, la desconcentración tiene por objeto hacer más expedito y sencillo el despacho de los asuntos e incrementar las atribuciones de los órganos del poder central en una circunscripción territorial a los órganos inferiores dentro de la jerarquía.

El estudioso en Derecho Lic. José Chanes Nieto, apunta que "la desconcentración pertenece al ámbito de la centralización, que consiste en el aumento de los poderes o atribuciones de los representantes del poder central a fin de descongestionar a éste, es decir se atribuyen facultades de decisión a algunos órganos de la administración, que a pesar de dichas fa--

(2) Jiménez Nieto, Juan I. Política y Administración. Editorial Tecnos, Madrid, 1975, pag. 40

cultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores". (3)

Por otra parte el Licenciado Andres Serra Rojas, indica que la desconcentración "es una forma de organización administrativa en virtud de la cual, los órganos superiores transfieren al órgano desconcentrado, órgano inferior en la realización jerárquica, determinadas facultades exclusivas, o se disminuye la subordinación de los órganos inferiores a los órganos superiores, sin dejar de existir el nexo de la jerarquía administrativa". (4)

El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., define que la desconcentración es "el traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma, con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa. Es una forma de organización administrativa que se sitúa entre la centralización y la descentralización. Es una competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha facultad de decisión". (5)

-
- (3) Chanes Nieto, José. Tesis sobre la Descentralización Administrativa y Organismos Paraestatales. Facultad de Derecho UNAM 1963. p.p. 6-201
- (4) Seminario sobre Desconcentración Administrativa. No. 1 Secretaría de la Presidencia de la República, Direc. Gral. de Estudios Admvs. 1975 pag. 309
- (5) Diccionario de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1981 Tomo I

cambia necesariamente la titularidad de las mismas; del que - las transfiere al que las recibe;

c) Estando ordenadas por la Ley, las atribuciones desconcentradas no podrán quitársele al nuevo titular, sino es - por reforma de esa Ley o por disposición de otra emitida con - posterioridad, respetándose así, el principio de la formalidad de las leyes;

d) El Órgano que reciba las facultades desconcentradas seguirá teniendo la misma situación de subordinación que guardaba frente al Órgano que le desconcentró las facultades y, -- por lo mismo continuará bajo sus Órdenes, control y vigilancia;

e) Las facultades desconcentradas son irrenunciables y confieren a sus titulares la misma responsabilidad que tenían los Órganos superiores que las transfirieron;

f) El ejercicio de las atribuciones desconcentradas sólo podrá hacerse dentro de la jurisdicción correspondiente;

g) Los particulares estarán obligados a tramitar sus - asuntos ante el Órgano en que se desconcentraron las facultades que se relacionen con esos asuntos;

h) La autoridad que desconcentró estará obligada a dar a conocer al Órgano receptor, las políticas generales, planes, programas y normas técnicas a que deba sujetarse en el ejercicio de sus atribuciones desconcentradas;

i) Teniendo la desconcentración por objeto principal -- agilizar los trámites y descargar el Órgano superior que trans

fiere algunas de sus atribuciones, el Órgano desconcentrado - - agotará la vía administrativa para solucionar al superior jerárquico el acto con el que se esté inconforme.

j) La desconcentración permite la comunicación inmediata y directa entre las autoridades y vecinos de la región de que se trata, propiciando lazos cordiales y de mutuo entendimiento;

k) La desconcentración hace posible un conocimiento más preciso de los problemas que se suscitan en la comunidad y, por lo mismo, capacita a los funcionarios para darles la mejor solución y en el tiempo más oportuno.

Como se puede observar, las características de la desconcentración reafirman la idea de acercar los servicios públicos por la vía legal a los habitantes de las regiones que por mucho tiempo han carecido de ellos.

1.3 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La desconcentración administrativa es una estrategia que el gobierno federal ha establecido a fin de coadyuvar al impulso de los polos de desarrollo en las regiones apartadas del - - país, así como disminuir el acelerado crecimiento de la ciudad de México, en tal virtud dicha desconcentración está "ubicada - dentro de un proceso jurídico-administrativo, mediante el cual el titular de una institución delega en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o va-

rias funciones". (6)

1.3.1 DELEGACION SIMPLE

La delegación simple aparece configurada como una vertiente organizativa de carácter transitorio para competencias determinadas, misma que ha sido conceptualizada como " un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegado), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican decisiones trascendentales". (7)

La finalidad de la delegación simple es descongestionar las tareas de los órganos centrales, coadyuvar a la captación de información y realización de trámites iniciales y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles de los órganos públicos y en su caso, la resolución de trámites y agilización en la prestación de servicios al público.

1.3.2 DESCONCENTRACION DE FACULTADES

La desconcentración de facultades es una figura complementaria en el proceso de desconcentración administrativa, y ésta se realiza "por medio de un acto jurídico-administrativo

(6) Marco conceptual y lineamientos generales para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Presidencia de la República, 1981, pag.13

(7) Idem. pag. 13

y, permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la dependencia, mismo que se encuentra jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el Diario Oficial de la Federación". (8)

Asimismo, la desconcentración de facultades permite contar con ámbitos territoriales determinados, con unidades administrativas que proporcionan de manera oportuna a los habitantes los servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

1.3.3 DESCONCENTRACION TERRITORIAL

Otra de las estrategias planteadas por el Gobierno Federal ha sido la desconcentración territorial, misma que es entendida "como un proceso que está orientado, a desconcentrar -- las grandes ciudades, buscando reubicar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como transferir los recursos financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país, de tal manera ésta se puede considerar -- como la expresión físico-espacial de la desconcentración administrativa". (9)

En tal virtud, la desconcentración territorial, pretende

(8) Idem. pag. 13 y 14

(9) Idem. pag. 14

trasladar y en su caso crear órganos nominativos que dependan de los centralizados y que geográficamente se establezcan en el interior del país.

1.3.4 ORGANOS DESCONCENTRADO

Este término quedó reflejado en forma precisa en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al consignarse en sus artículos 16 y 17 dando formalidad jurídica al incorporarlo en el Reglamento Interior de la Secretaría.

Por otra parte, con el propósito de esclarecer la definición más detalladamente sobre el órgano desconcentrado éste es concebido como "la unidad administrativa de una institución a cuyo responsable han sido conferidas por disposición Presidencial o del Congreso, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia, o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que le crea". (10)

En este sentido, los órganos desconcentrados cuentan para el cumplimiento de sus funciones con autonomía técnica en virtud de que tienen poder de decisión y normas especiales - -

(10) Idem. pag. 15

de gestión, de esta manera dichos órganos son supervisados y -- coordinados por los órganos centrales. Por lo tanto estos órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y de patrimonio propio, no obstante y por naturaleza e importancia de las atribuciones que tiene encomendadas, se distingue administrativa y presupuestalmente de las demás unidades que integran la -- institución de la que depende.

1.4 FUNDAMENTOS DE LA DESCONCENTRACION

Antes de enunciar los fundamentos de la desconcentración administrativa, es conveniente citar los aspectos que anteceden a estos.

En el Seminario Franco-Mexicano sobre desconcentración administrativa, celebrado en México en 1975, organizada por la entonces Secretaría de la Presidencia, a través de su Dirección General de Estudios Administrativos, se dieron a conocer diferentes aspectos de la desconcentración, los expositores mexicanos conoedores de la Administración Pública Mexicana destacaron lo siguientes :

a) Aspecto Político

Desde el punto de vista político Victor Flores Olea, enfoca su exposición en lo relativo a la democracia y a la desconcentración administrativa, ubicando a esta última "en el marco

de la participación ciudadana en las decisiones político--administrativas, refiriéndose a la democracia, y afirma que las acciones que realiza la Administración Pública están dirigidas y determinadas por las necesidades, aspiraciones y exigencias sociales, por lo que dicha administración debiera desarrollar métodos y técnicas que le permitirán conocer con mayor oportunidad las necesidades y las exigencias de la sociedad en la --cual actúa y a la cual pretende servir". (11)

Asimismo, considera que un régimen centralizado en lo administrativo, político y económico es un régimen de desconfianza, por lo que debe desarrollarse una desconcentración administrativa que implique un Estado de confianza en la Administración Pública y en las funciones que esta desarrolla.

b) Aspecto Económico

Ifigenia Martínez Navarrete, considera este aspecto importante, ya que afirma que "el proceso de crecimiento de los grandes centros industriales, han originado una expansión y --consecuentemente una concentración económica. En esta etapa la situación se ha caracterizado por una serie de indicadores, entre los que destacan :

- La existencia de un amplio mercado en una zona relativamente pequeña.
- La considerable inmigración, atraída entre otras cau-

(11) Seminario sobre Desconcentración Administrativa. Colección de Seminario Núm. 1 Secretaría de la Presidencia, México 1975 pag. 449

sas, por las mayores oportunidades de empleo y educación que imperan en el medio urbano.

- La disponibilidad de insumos y de mano de obra abundante y relativamente barata.
- Afluencia de ahorros y oportunidades de inversión; y
- Los costo decrecientes en razón de fácil acceso a los diversos servicios.

Esta situación impone una política de descentralización industrial que estimule la formación de nuevo polos de crecimiento en aquellas regiones de menor desarrollo relativo, susceptibles de explotar economías de base que permitan aprovechar sus recursos y generar empleos" (12)

Por lo anterior, explica que para desconcentrar actividades económicas es necesario aplicar regionalmente políticas encaminadas a crear los polos de desarrollo.

c) Aspecto Jurídico

En lo concerniente a este punto, Alfonso Nava Negrete, --centra su exposición al afirmar que "el proceso de la desconcentración implica la transformación y reorganización de los órganos centrales y repercute en la prestación de servicios públicos, esto debe de ser tomado en cuenta por reformas legislati--

(12) Idem. pag. 261

vas que fundamenten dicho proceso, asimismo señaló que es necesario definir dos sistemas jurídicos diferentes: uno para la desconcentración y otro para la centralización". (13)

Agregó, que la auténtica desconcentración administrativa implica que el poder central deja de ser competente en la materia desconcentrada y otorga al órgano desconcentrado los elementos necesarios, tanto jurídicos como materiales, para cumplir sus funciones.

d) Aspecto Administrativo

Correspondió a José Chanes Nieto, exponer la parte administrativa en la que destacó que "la desconcentración administrativa permitirá alcanzar el establecimiento de una administración de participación, en la cual el habitante no será extraño a la Administración Pública, sino su colaborador, por lo que afirma que los órganos desconcentrados por su cercanía a los problemas sociales tendrán un mejor conocimiento de lo que realmente acontece con los grupos sociales, de las aspiraciones concretas de las soluciones a los problemas, así como gracias a su relación los habitantes, favorece la participación de la ciudadanía en el planteamiento de los problemas, en la ejecución de las soluciones". (14)

Considerando lo anterior, se desprende que la desconcen-

(13) Idem. pag. 453

(14) Idem. pag. 456

tración administrativa como proceso institucional se apoya para su desarrollo en cuatro fundamentos prioritarios siendo estos : el político, económico, jurídico y administrativo.

1.4.1 FUNDAMENTO POLITICO

La instrumentación de la política de desconcentración no esta desvinculada del conjunto de la Política Nacional del Gobierno Federal ; al estar en estrecha vinculación con la política de desarrollo nacional, la propia estructura de la Administración Pública Federal, requiere instrumentos políticos que comprendan a la responsabilidad de las diversas dependencias y entidades públicas.

Por ello "se busca impulsar y fortalecer el Federalismo, que en el sexenio 1976-1982 es uno de los objetivos prioritarios del gobierno, mismo que pretendió una efectiva participación de las entidades federativas en todas aquellas acciones orientadas a promover el desarrollo real de los aspectos económicos y sociales de cada región que conforme el territorio nacional".(15)

1.4.2 FUNDAMENTO ECONOMICO

"La intervención cada vez mayor del Estado Mexicano en la

(15) Idem. pag. 449

vida económica del país, ha motivado a la creación de una serie de organismos llamados propiamente desconcentrados, mismos que tienen la finalidad de satisfacer de una mejor manera los propósitos del Estado ya que existe la necesidad de mejorar la aplicación del Gasto y la Inversión Pública a nivel nacional y no a unas cuantas ciudades, impidiendo un equilibrado desarrollo del país. Es necesario inducir el desarrollo económico de regiones que son potencialmente susceptibles de convertirse en auténticos polos de desarrollo", (16) de igual manera propiciar la desconcentración de las industrias a través de estímulos fiscales.

1.4.3 FUNDAMENTO JURIDICO

La desconcentración administrativa, es una realización de orden jurídico con fundamento en los siguientes ordenamientos :

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo Presidencial del 11 de enero de 1978, la primera norma en sus artículos 16 y 17 los elementos para realizar un expedito proceso de desconcentración, indicados en los siguientes términos:

En su artículo 16.- Señala "que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos les corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia,

(16) Idem. pag. 452

pero para una mejor organización del trabajo podrán delegar a los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento Interno respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares". (17)

En los casos en que la delegación de facultades, recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Por otro lado en su artículo 17.- indica que "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables". (18)

Por lo que corresponde al segundo ordenamiento (Acuerdo Presidencial del 11 de enero de 1978) este da origen al Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. La conformación de este programa tiene la finalidad de reubicar, en diversas zonas del país, aquellas unidades administrativas gubernamentales, descentralizadas - -

(17) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
(D.O. 29-XII-1976)

(18) Idem. pag. 22

y paraestatales, cuyas funciones y acciones no necesariamente deban desarrollarse en la zona metropolitana de la ciudad de México, para lograr una estructuración más equilibrada de la población en el Territorio Nacional.

Ambos pronunciamientos jurídicos contemplan de manera general aspectos importantes para determinar que es la delegación de facultades, asimismo ordenan la desconcentración de facultades, la creación de órganos administrativos desconcentrados y la desconcentración territorial o física de oficinas públicas, constituyéndose estos en la base de una efectiva desconcentración administrativa y territorial.

1.4.4 FUNDAMENTO ADMINISTRATIVO

Con el propósito de conseguir que la Administración Pública cumpla más eficazmente su importante papel en la promoción de los objetivos nacionales: la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República ha emprendido estudios necesarios para la realización del programa de desconcentración administrativa. En lo referente a la delegación y desconcentración de facultades expresó que "para alcanzar la más eficaz atención así como el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal deberán promover el estudio y proponer la definición de aquellos casos para los cuales, resul

te viable y conveniente el delegar facultades en funcionarios subalternos o desconcentrar funciones en órganos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos. Cuando así se requiera, estos casos de delegación de facultades deberán constar en acuerdo con el titular, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En los casos de la creación de órganos desconcentrados, se requerirá del Acuerdo Presidencial respectivo". (19)

1.5 PRINCIPIOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

A fin de desarrollar armónicamente el proceso de desconcentración fue indispensable determinar ciertos principios, mismos que fueron recopilados de cada dependencia del Ejecutivo Federal, en las que se analizaron sus atribuciones para estar en aptitudes de precisar las posibles funciones de hacerlo. Estos principios se enunciaron por vez primera en el citado Seminario Franco-Mexicano sobre la desconcentración administrativa; mismos que fueron expuestos por conducto del Lic. José Chanes Nieto, quien indicó que los siguientes principios normarán y animarán globalmente el proceso de desconcentración :

a) La normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras que la ejecución de decisiones se -

(19) Seminario sobre Desconcentración Administrativa.
Colección de Seminario Núm. 1 Secretaría de la Presidencia,
México 1975. pag. 450

desconcentra.

b) La desconcentración debe ser una facultad decisoria para efectivamente permitir al ciudadano obtener un servicio o cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz.

c) La decisión que se desconcentra debe ser completa, no una decisión parcial. Desconcentrar parte de la decisión y conservar una fracción de la misma en el órgano central, implica un doble esfuerzo para el ciudadano.

d) Se requiere que los órganos desconcentrados cumplan funciones complementarias. En ocasiones las unidades administrativas desconcentradas para obtener resultados requieren de la desconcentración de funciones de otras dependencias que complementen o apoyen su actuación, y de esta manera acercar más efectivamente la Administración Pública al administrado.

e) La coordinación o complementación de funciones desconcentradas requiere también la desconcentración de funciones de apoyo, como serían las adquisiciones, la contratación del personal y las asignaciones presupuestales.

f) Unidad del órgano desconcentrado en cada entidad o región: debe evitarse el fraccionamiento de las dependencias

que se desconcentran y reproducir el Órgano central en cada -- una de las entidades o de las regiones elegidas, para garantizar la coordinación y conservar la posibilidad de apoyos homogéneos a los Órganos desconcentrados.

g) Los Órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad, coordinación y control, sin tratar de conservar las funciones decisorias desconcentrables.

Los Órganos desconcentrados deben ser concientes de -- un carácter de Órganos de ejecución, sin pretender asumir las funciones de normatividad de que carecen, y

h) La desconcentración requiere una actitud institucional de los Órganos centrales y de los desconcentrados, que garantice al respecto a sus respectivas competencias.

Enunciar estos principios, contribuirá a animar y enmarcar los elementos que son indispensables para el proceso de -- desconcentración administrativa y a su vez vienen a ser puntos de partida para el desarrollo de los lineamientos que deberán ser aplicados en la desconcentración.

1.6 LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACIÓN

Los lineamientos para la desconcentración fueron emiti--

dos por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, con el propósito de definir y diferenciar conceptos que en la práctica habían ya acreditado en el quehacer gubernamental, y entre ellos hace referencia a la delegación simple, la desconcentración de facultades, la de órganos desconcentrados y por último la desconcentración territorial o ubicación de órganos desconcentrados.

Esto lineamientos pretenden orientar el desarrollo de las acciones del programa de desconcentración administrativa que deben emprender las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

1.6.1 LINEAMIENTOS PARA LA DELEGACION SIMPLE

Los lineamientos que deberán observarse para llevar acabo la delegación simple son enunciados de la siguiente forma:

a) "El funcionario (delegante) debe tener encomendadas - las atribuciones que pretenda delegar. Estas no deben estar comprendidas entre aquellas que por disposición legal deba ejer--cer personalmente y por tanto no pueda delegar.

b) La delegación simple es un acto discrecional del delegante, en consecuencia este podrá en cualquier momento revocar el acto jurídico mediante el cual lleve acabo la delegación --

simple.

c) La delegación simple recae en un funcionario de la dependencia, en su defecto sobre un funcionario que haya sido "habilitado", por la misma dependencia en los casos que sea jurídicamente permisible.

d) La delegación simple no implica que el funcionario delegante deje de estar en posibilidad para ejercer directamente cualesquiera de las facultades que haya delegado, en consecuencia, mediante la delegación simple, existe entre funcionario delegante y delegado, una competencia a la vez alternativa y concurrente, y

e) Finalmente la delegación simple debe revestir ciertas formalidades como constar por escrito (acuerdo correspondiente) y ser difundidas entre el personal de la dependencia y el público usuario en general". (20)

Estos lineamientos están orientados a normar las acciones consecuentes del proceso de la delegación simple, y a su vez, señala el tipo de relación que debe existir entre el delegado con respecto al delegante.

(20) Marco conceptual y lineamientos generales para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Presidencia de la República, abril 1981, Colección lineamientos No. 6 pag. 17

1.6.2 LINEAMIENTOS PARA LA DESCONCENTRACION DE FACULTADES

Dentro de los lineamientos para la desconcentración de -- facultades se estimó necesario para evitar confusiones clasificarlas en dos materias básicas : jurídica y administrativa.

En materia jurídica

Por lo que corresponde en materia jurídica, se enunciarán las directrices que establezcan los límites para la realización de ciertas actividades, de tal manera que puedan identificarse plenamente, por lo tanto, se deberán llevar a cabo los siguientes lineamientos:

a) "La desconcentración de facultades deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y darse a conocer internamente en las dependencias de la Administración Pública Federal.

b) La relación jerárquica y funcional respecto de las -- unidades administrativas que se ejercerá en la desconcentración de facultades deberá establecerse en los reglamentos o manuales según el caso lo amerite, esta corresponderá a las facultades - delegables del titular.

c) El instrumento jurídico de la desconcentración de facultades señalará las instancias y modalidades de remisión de -

decisiones.

d) El delegante no ejercerá las facultades que desconcentra y sólo puede revisar los actos que formule el órgano o personal en quien delegó dichas facultades, y

e) En cada caso deberá indicarse las bases jurídicas -- que rige la desconcentración de facultades". (21)

En materia administrativa

En esta materia se establecieron una serie de directrices que permitan dar cumplimiento a los siguientes lineamientos relacionados con la desconcentración de facultades :

a) "La desconcentración de facultades puede plantearse en términos radicales e inmediatos, o presentarse también como un proceso gradual que contempla sus diferentes modalidades de desarrollo.

b) Previamente a la desconcentración de facultades, deberá realizarse en el órgano central un diagnóstico integral de su organización y funcionamiento.

c) La normatividad, la planeación, el control y la eva-

luación global generalmente deben permanecer desconcentradas, - mientras que las decisiones operativas, los recursos presupuestales correspondientes y el apoyo administrativo respectivo son funciones que deben ser objeto de la desconcentración.

d) La desconcentración debe derivarse de los programas - sustantivos de la institución, para mejorar su eficiencia.

e) Es conveniente analizar los procedimientos de los ser vicios que se vayan a desconcentrar con el objeto de mejorar ca da uno de ellos y evitar el traslado de vicios y deficiencias.

f) La desconcentración de facultades operativas deberá -- darse en forma completa, para evitar la creación de dobles ins- tancias de solución para el usuario del servicio.

g) Es recomendable elaborar programas integrales y espe- cíficos de desconcentración. Asimismo, la desconcentración de - facultades de una dependencia deberá contemplar la posibilidad y conveniencia de relacionar su desconcentración con las de - - otras dependencias.

h) Es indispensable establecer un sistema de información que permita una adecuada coordinación entre el órgano central y el o los órganos que hayan recibido la desconcentración de fa-- cultades y de éstos entre sí.

i) Es aconsejable establecer un sistema de control y evaluación de las actividades y servicios, de tal forma que sea posible conocer en todo momento en que medida las unidades en donde se han desconcentrado facultades cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlas y con que grado de eficacia alcanzar los objetivos que les han sido asignados.

j) Se procurará entre las facultades desconcentradas y las que se ejercen en el centro, exista un nivel de congruencia intra e interinstitucional.

k) Deberán realizarse programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que este asuma eficientemente las facultades que le han sido desconcentradas.

l) Se pretenderá concertar acciones a nivel individual y colectivo para el traslado, en su caso, del personal que se requiera en la desconcentración, y

m) Los incrementos en recursos humanos de la Administración Pública en su caso, deberán adecuarse a los propósitos y programas de desconcentración". (22)

1.6.3 LINEAMIENTOS PARA LOS ORGANOS DESCENTRADOS

Los lineamientos emitidos para los órganos del programa de desconcentración, normaran administrativamente sus actividades tomando en consideración lo siguiente:

a) "No contarán con personalidad jurídica propia y conservarán respecto del titular del órgano central una relación de dependencia jerárquica con todas las consecuencias en materia de reforma, modificación, revocación, nulificación y revisión, en su caso, de las resoluciones que dicte el órgano central.

b) La creación del órgano desconcentrado sólo podrá hacerse por Ley del H. Congreso de la Unión o por acto del Titular del Ejecutivo Federal, los cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y sólo podrá ser revocado por la misma disposición o por una jerarquía superior.

c) El instrumento de creación contendrá las modalidades de control que en materia de recursos humanos, financieros y materiales ejercerá el órgano u órganos centrales sobre él o los desconcentrados.

d) El órgano desconcentrado se convierte en instancia obligatoria de cumplimiento inexcusable sobre la materia y cuantía, en su caso, dentro del ámbito territorial que se determi--

ne, de tal manera que no podrá el Órgano central sustituirlo, - sino después que el Órgano desconcentrado tome su respectiva de cisión.

e) El Órgano desconcentrado deberá estar incluido en los programas y presupuestos del Órgano central identificado en estos los que correspondan a dicho Órgano desconcentrado.

f) A toda creación de un Órgano desconcentrado debe co- rresponder una precisión o adecuación, en su caso, de la estruc tura y procedimient o del Órgano central.

g) La estructura del Órgano desconcentrado debe ser con- gruente con la estructura de la organización central.

h) El Órgano desconcentrado podrá actuar en un ámbito te rritorial específico que puede ser estatal, regional o bien com prende todo el territorio nacional.

i) Se buscará la unidad de mando y la coordinación de -- las acciones de la dependencia desconcentrada en un ámbito te-- rritorial determinado, identificando claramente las unidades -- que compongan al Órgano desconcentrado y el titular responsable del mismo.

j) El Órgano desconcentrado conducirá sus actividades en

forma programada con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezcan la dependencia centralizada (órgano central) para el resto de las unidades administrativas internas.

k) Deberá procurarse la coordinación, en su caso, de -- los programas del órgano desconcentrado con los de las autoridades estatales que les correspondan.

l) Se deberán considerar las interrelaciones operativas entre el órgano central y el desconcentrado, para que este entre en operación en forma oportuna, continua y eficiente, y

m) Cuando la desconcentración de una o más dependencias se deriven procedimientos complementarios respecto de un mismo ámbito territorial, se procurará que los órganos se ubiquen en una misma sede". (23)

Para los órganos desconcentrados se requiere por un lado conocer como está dotado tanto jurídica como administrativamente de tal manera que no se mal interprete cual es su importancia dentro del proceso de desconcentración .

1.6.4 LINEAMIENTOS PARA LA UBICACION DE ORGANOS DESCONCENTRADOS

La ubicación o reubicación de órganos desconcentrados -

de carácter regional en las diversas ciudades de la República, - se hará con base al Acuerdo Presidencial del 11 de enero de - - 1978, que establece el Programa Nacional de Desconcentración Te rritorial de la Administración Pública Federal, del cual se des prenden los siguientes lineamientos que serán utilizados para - el establecimiento de Órganos desconcentrados;

a) "Debe considerarse el impacto económico y presupues-- tal de llevar a cabo acciones de desconcentración que implique costos inmediatos o directos para la dependencia y en su caso, para la entidad federativa receptora.

b) Cuando la naturaleza propia del servicio o los estu-- dios de costo-beneficio lo permitan, deberá adoptarse el crite-- rio por entidad federativa, ubicando en lo posible los órga-- nos en aquellas áreas donde se efectúen el mayor volúmen de sus acciones.

c) En el proceso de desconcentración deberá propiciarse, en su caso, la participación de las autoridades locales, así co mo de representantes de los sectores privado y social, al mismo tiempo que de los instrumentos de coordinación de desarrollo re gional, y

d) Se informará y orientará al público respectivo de las facultades desconcentradas en el lugar de su residencia.

Como se puede observar, se procura ubicar a los órganos - desconcentrados en una misma sede dentro del ámbito del Territorio Nacional, que permita a su vez evitar problemas de congestión de la Administración Pública en sus dependencias y entidades públicas". (24)

1.7 POLITICAS NACIONALES DE DESCONCENTRACION

El Gobierno Federal ha definido un marco de acción que -- sirva de guía, a fin de determinar y regular todo el proceso de desconcentración que es el punto donde convergen diversas políticas indispensables para su aplicación, estas políticas se dividen en generales y específicas, mismas que son definidas de -- la siguiente manera :

1.7.1 POLITICAS GENERALES

La finalidad de estas políticas es buscar alternativas de solución desde el punto de vista global, considerando los aspectos económico, político y administrativo, siendo estas:

a) "Vigorizar el mercado interno de los estados, al -- hacerlos participar de una mayor proporción del gasto e inversión pública federal.

b) Fortalecer el régimen federal a través de la descon--

centración territorial y del estímulo a la descentralización - económica.

c) Favorecer y auspiciar servicios oportunos y cercanos a la población, que coadyuven a disminuir la concentración geográfica de la Administración Pública Federal". (25)

1.7.2 POLITICAS ESPECIFICAS

La instrumentación de estas políticas están orientadas a señalar puntos de acción bien definidos en aspectos muy concretos del quehacer administrativo, que son tomados en cuenta dentro del proceso de desconcentración. En este sentido, el conjunto de políticas específicas vertidas para el desarrollo de este proceso, se clasifican de acuerdo a su naturaleza en :

Previsión

Su enfoque principal es la de prever acciones en materia administrativa, cuya resolución consiste en :

a) "Abatir el crecimiento de la Administración Pública Federal en el área metropolitana de la ciudad de México; y

b) Ubicar las funciones o unidades administrativas, de -

(25) Reunión para la instalación del Comité Técnico de Unidades Coordinadoras de Delegaciones o Representaciones Federales en las entidades federativas. Documento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mayo 1981. pag. 7

las entidades o dependencias, sin rebasar la capacidad de absorción de las ciudades sede". (26)

Regulación

Este tipo de políticas de regulación, es necesaria para la realización de las acciones que se emprenden con el proceso de desconcentración administrativa y que permitan a su vez:

a) "Coordinar la desconcentración territorial de la Administración Pública Federal con los Programas de la Reforma Administrativa.

b) Proponer prioridades en la desconcentración de una entidad o dependencia, en concordancia a la estrategia del sector correspondiente ; y

c) Ubicar entidades o dependencias que tenga un alto grado de regulación, preferentemente dentro de una misma zona".
(27)

Acción

La aplicación de esta política permitirá materializar las actividades orientadas a :

a) "Realizar la desconcentración administrativa por etapas, dentro de un proceso que abarque básicamente el período -- 1976-1982.

b) Indicar el proceso de desconcentración en su primera etapa, dentro de un plan a corto plazo que logre la desconcentración de aquellas entidades, que por su ámbito de acción se -

(26) Idem. pag. 8

(27) Idem. pag. 8

encuentren innecesariamente concentradas en el área metropolitana de la ciudad de México.

c) Dar prioridad a las entidades cuya transferencia sea más simple, ya sea por su tamaño o por la limitada complejidad de sus estructuras.

d) Otorgar prioridad a aquellas entidades que puedan -- desconcentrar un mayor volumen de gasto corriente, con menor - transferencia de empleados o instalaciones, y

e) Tomar en cuenta la desconcentración de las dependencias del Sector Centralizado contempla la transferencia de programas, funciones y unidades de operación regional o de investigación, evitando la de las unidades de planeación". (28)

Implantación

El establecimiento de esta política, llevará a cabo acciones a fin de realizar mejoras administrativas que permitan optimizar su desarrollo mediante :

a) "Establecer los niveles de desconcentración de la Administración Pública Federal a través de programas anuales, en congruencia con la disponibilidad de recursos del país, y

b) Responsabilizar a entidades y dependencias del análisis de viabilidad de su desconcentración, en concordancia a la - estrategia del sector correspondiente' (29)

Congruencia

Esta última política coadyuvará a un fin determinado, de tal manera que las acciones individuales que se realicen dentro del proceso de desconcentración administrativa sean de una manera armónica, con un sentido unitario, que permita:

Proponer la disminución de la inversión pública en el área metropolitana de la ciudad de México, en aquellos renglones que contribuyan a reforzar los factores de concentración actuales o crear nuevos factores de atracción.

1.8 ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESCONCENTRACION

El proceso de desconcentración territorial contempla para su adecuada implantación, una serie de acciones, que se - pueden enmarcar dentro de una estrategia global que facilite - el logro de los objetivos propuestos por el programa respectivo. Dichas acciones están encaminadas a :

a) "Desacelerar el crecimiento del área metropolitana

de la ciudad de México;

b) Agregar ciudades y regiones al proceso de desconcentración que vayan a impulsar prioritariamente, para incorporar el menor costo y con la mayor participación local posible, los incrementos de población y actividad económica que se pretende estimular; y

c) Coadyuvar a la adecuación de medidas fiscales y de fomento al desarrollo socioeconómico de ciudades y regiones desconcentradas".(31)

(31) Idem. pag. 9

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCESO DE DESCONCENTRACION DE LA SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

2.1 ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA

La historia de la Administración Pública en México muestra como, desde sus inicios, se han intentado crear mecanismos abocados al estudio, mejoramiento y control de la actividad administrativa con el propósito de introducir múltiples modificaciones tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia como del sector público en su conjunto.

Una de las innovaciones que se presentan en la actual Administración Pública Federal se encuentra la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que responde a la necesidad de concretar y sintetizar el conjunto de esfuerzos -que son encaminados a consolidar y articular el sistema de Planeación y Programación en la Administración Pública Federal en todos sus niveles- sistemáticos adecuados a nuestra administración, los programas iniciales (1976-1982) son consecuencia de la tarea realizada por diversos gobiernos federales anteriores, las acciones se enfocaron a transformar y perfeccionar sistemas administrativos, que han venido desarrollando los gobiernos federales en los últimos años, en México.

Por lo anterior la Secretaría de Programación y Presupuesto, es el resultado de un proceso histórico de una serie de organismos del sector público que han realizado actividades de programación, presupuestación, evaluación, control e información. Sin embargo la referida Secretaría tiene fecundos antecedentes organizacionales, mismos que son convenientes repasar su superficialmente:

"El Estado Mexicano para dar cumplimiento a los postulados emanados de la lucha armada vertidos en la Carta Magna de 1917, ha realizado acciones de gobierno y administración, en tal virtud el 8 de junio de 1928, se constituye el Departamento de Presupuesto de la Federación, el cual desapareció el 6 de abril de 1934, al ser creada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 12 de julio de 1930, se promulga la "Ley sobre Planeación General de la República", misma que dió origen a dos Comisiones, siendo estas la de Planeación y la de Programación encargadas de las actividades generales prioritarias del Gobierno Federal, dichas Comisiones dependían directamente del Ejecutivo Federal.

El 31 de enero de 1948, fue creada la "Comisión de Inversiones", que se constituyó en una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para encargarse de aprobar pro--

gramas, gasto, presupuesto y nuevas inversiones.

A fines de los cincuentas, se da un mayor impulso a la - tarea administrativa, al promulgarse en 1958 la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", que estuvo vigente hasta el año de 1976. Esta Ley constituyó la Secretaría de la Presidencia, asignándole funciones de elaboración de Planes Nacionales, Regionales y Secretariales, así como el manejo de las inversiones públicas". (32) y

A partir del 29 de diciembre de 1976, se aprobó la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la creación de ésta se hizo necesaria para la reorganización y depuración sistemática del marco jurídico de la Administración Pública. Este ordenamiento dió origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a partir de este momento es cuando surgen los elementos para llevar acabo la desconcentración administrativa - del Gobierno Federal.

2.2 CONSTITUCION DE LA SECRETARIA

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como ya se mencionó anteriormente, fue creada por la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

(32) Manual de Organización del Gobierno Federal, Presidencia de la República, México 1982, pag. 365

La naturaleza jurídica de esta Secretaría, es la de una dependencia de Estado, cuyo titular es nombrado y removido por el Jefe del Ejecutivo Federal, teniendo la responsabilidad política y administrativa de ejercer sus funciones de acuerdo al principio de legalidad por lo que debe sujetarse en su actuación a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su Reglamento Interior y por los ordenamientos legales que le señalen expresamente sus atribuciones.

Una razón esencial por la que se dió origen a esta Secretaría fue "la existencia de tres Secretarías de Estado encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, esto impidió muchas veces que estas funciones se constituyeran en un proceso administrativo continuo y se realizaran de manera coherente y oportuna. En estas condiciones, la planeación del Gasto Público y las inversiones públicas estaban a cargo de la Secretaría de la Presidencia; la Presupuestación del Gasto Corriente a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Programación y Control de las entidades paraestatales, se encontraba a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional". (33)

Por lo antes señalado, fue necesario ensayar diversos mecanismos intersecretariales, lo que fue tarea difícil, pero finalmente, y venciendo las dificultades se integraron las funciones

(33) Idem. pag. 365

antes mencionadas en una sola, surgiendo de tal forma la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto esta establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 en el que señala a su cargo entre otros el despacho de los siguientes asuntos :

- "La obtención de datos para la elaboración de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, así como para el plan general del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas específicos que señale el Presidente de la República;

- Proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el beneficio social;

- Formular el programa de Gasto Público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar programas de inversión de la Administración Pública Federal;

- Vigilar y consolidar la contabilidad de la Federación

y del Departamento del Distrito Federal, asimismo elaborar la - Cuenta Pública y mantener relación directa con la Contaduría Ma- yor de Hacienda;

- Controlar y vigilar financiera y administrativamente - la operación de los órganos descentralizados, instituciones, -- corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, a las sociedades e intitucio- nes en que la Administración Pública Federal posea acciones a - intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomenda- das o subordinadas a otra dependencia;

- Participar en la inversión de los subsidios que conce- de la Federación de los Gobiernos de los Estados, Municipios, - Instituciones o Particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúe en los - términos establecidos; y

- Las demás que le fije expresamente las Leyes y Reglá-- mentos". (34)

Estas atribuciones jurídico-administrativas constituyen - la base y el instrumento de operación de esta Secretaría de Es- tado.

(34) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
(D.O. 29-XII-1976 Art. 32 pag. 20

2.3 DESARROLLO ORGANICO DE LA SECRETARIA

El primer Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto es publicado el 23 de marzo de 1977, en el Diario Oficial de la Federación y dió la base de su organización, describiendo su estructura orgánica. En esta forma -- "las áreas administrativas que integran inicialmente esta Secretaría son :

- Secretario
 - Subsecretaría de Programación
 - Subsecretaría de Presupuesto
 - Subsecretaría de Evaluación
 - Oficialía Mayor
 - Coordinación General del Sistema Nacional de Información
 - Comisión interna de Administración y Programación
 - Centro de Capacitación para el Desarrollo
 - Dirección General de Asuntos Jurídicos
 - Dirección General de Documentación y Análisis
 - Dirección General de Difusión
 - Dirección General de Programación y Operación Regional".
- (35)

De las Direcciones Generales que se mencionan destaca la de Programación y Operación Regional, por sus atribuciones enfocadas al desarrollo de funciones en el ámbito desconcentrado,

(35) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y - Presupuesto. (D.O. 23-III 1977) pag. 5

destacando las siguientes :

a) Coordinar la operación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados;

b) Coordinar el programa de inversiones públicas para el Desarrollo Rural; y

c) Formular y actualizar los Convenios Unicos de Coordinación con las entidades federativas.

Por otra parte en los que respecta a los objetivos sobresalientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, está el ordenar y racionalizar los sistemas administrativos para la construcción y consolidación de los procesos de planeación y evaluación en el ámbito regional, de tal forma que desde su constitución ha presentado una serie de importantes trabajos de reestructuración administrativa. Estas adecuaciones a la organización implican reformas a sistemas de trabajo internos necesarios para elevar la eficiencia y eficacia en el desarrollo de programas regionales, evitando así la duplicidad de funciones y la pérdida de esfuerzos productivos.

Aunado a lo anterior, el 10 de agosto de 1978, se da paso firme a la modalidad de la reestructuración orgánica, en donde se logran esfuerzos por integrar nuevas unidades administrativas, siendo algunas de éstas :

- La Coordinación General de Delegaciones;

- La Dirección General de Programación Regional;
- Dirección General de Apoyo a la Operación de las Delegaciones;
- Dirección General de Información Operativa de las Delegaciones; y
- Dirección General de Coordinación Normativa de las Delegaciones.

Asimismo, las atribuciones asignadas a estas unidades sobresalen las siguientes:

"La Coordinación General de Delegaciones tiene encomendado establecer comunicación directa entre las áreas centrales y las Delegaciones Regionales; así como apoyar y supervisar la operación de las Delegaciones y Subdelegaciones e informar al Secretario sobre su funcionamiento y proponer medidas técnico-administrativas necesarias para lograr una mejor organización y el eficiente desempeño de sus actividades de las Delegaciones y Subdelegaciones, coordinando a su vez la desconcentración de la Secretaría a nivel estatal". (36)

"La Dirección General de Programación Regional, está encargada de fimar políticas, normas, y lineamientos para los planes, programas y proyectos de desarrollo regional; asimismo señala las normas y lineamientos técnicos generales para orientar"

tar la planeación, la programación y la promoción de proyectos a cargo de los Comités Promotores de Desarrollo Socio-económico de los Estados y analiza los planes y programas que elaboran éstos, a fin de hacerlos congruentes a nivel nacional; - orienta e impulsa las Delegaciones, para que promuevan estudios y proyectos de desarrollo regional en los que participen los sectores públicos, social y privado de las respectivas Entidades Federativas, difundiendo los mecanismos existentes que apoyan tales proyectos; lleva acabo la tarea de establecer políticas, normas y lineamientos para la formulación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural"; (37)

"Se le asignó a la Dirección General de Apoyo a la Operación de las Delegaciones, la tarea de coordinar la operación general de las Delegaciones, asimismo programa, coordina y supervisa directamente las Delegaciones, evaluando su operación, promueve los proyectos de los Convenios Unicos de Coordinación y dirige la operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural"; (38)

"La Dirección General de Información Operativa de las Delegaciones, es la encargada del diseño e implementación de sistemas de información sobre los resultados de la operación, el

(37) Idem. pag. 8

(38) Idem. pag. 8

avance de los programas y el cumplimiento de las metas de las Delegaciones; analiza y correlaciona la información para obtener indicadores y diagnósticos sobre la operación de las Delegaciones, comunicando los resultados a las unidades administrativas centrales de la Secretaría; también estudia y propone -- sistemas de difusión para las Delegaciones y Subdelegaciones, -- así como para los programas que éstas realicen; y " (39)

"La Dirección General de Coordinación Normativa de las Delegaciones, le corresponde la tarea de estudiar, proponer la adecuación de las estructuras, organización y procedimiento de las Delegaciones y Subdelegaciones, sugiriendo medidas correctivas que eleven su eficiencia; de la misma forma coadyuvará a la expedición, actualización y modificación de las normas, programas y políticas que deban aplicar las Delegaciones". (40)

Por otra parte es importante señalar que el 26 de diciembre de 1978, se determina la creación de las Delegaciones Regionales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedando establecidas en cada uno de los Estados de la República Mexicana, dichas Delegaciones posteriormente se analizará a detalle en el apartado de los Organos Desconcentrados.

A consecuencia del proceso de reestructuración de la Secretaría el 28 de febrero de 1980, es publicado su Reglamento

(39) Idem. pag. 8

(40) Idem. pag. 8

Interior del que se desprende la Coordinación General de Delegaciones Regionales, que para su funcionamiento se reorganiza en cuatro importantes direcciones generales las cuales son:

- Dirección General de Fomento y Desarrollo Estatal;
- Dirección General de Desarrollo Rural Integral;
- Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones; y
- Dirección General de Apoyo a la Evaluación Regional.

"La Dirección General de Fomento y Desarrollo Estatal - tiene funciones de apoyar la operación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo; la coordinación, integración, operación y seguimiento del Convenio Unico de Coordinación, así como dirigir el seguimiento de los programas y presupuestos del Gobierno Federal en las entidades federativas". -- (41)

"La Dirección General del Desarrollo Rural Integral, tiene asignada la tarea de apoyar la integración, operación y seguimiento de los programas integrales de desarrollo rural, participando en la aplicación de políticas, normas y lineamientos así como promover la participación de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en las diferentes fases de los mismos;" (42)

(41) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y - Presupuesto. (D.O. 28-II-1980) pag. 10

(42) Idem. pag. 11

"La Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones, es la encargada de establecer y proponer las normas y políticas que deban aplicar las Delegaciones para su buen funcionamiento; supervisa la operación de las mismas; apoya la --desconcentración de la Secretaría y establece los sistemas de información necesarios para la operación de las Delegaciones; y" (43)

Por último "la Dirección General de Apoyo a la Evaluación Regional, apoya la evaluación de los programas de alcance regional, así como integrar y llevar seguimiento de éstos, y a su vez coordina y colabora con las Delegaciones Regionales en el proceso de evaluación de los programas de desarrollo regional". (44)

2.4 NIVELES DE ACCION DE LA SECRETARIA

"Procurando la uniformidad de las funciones que realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto y pretendiendo elevar la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las actividades que realiza en el ámbito central y regional se institucionalizan tres niveles de acción siendo estos: el normativo, el de coordinación y el operativo". (45)

(43) Idem. pag. 11

(44) Idem. pag. 11

(45) Acuerdo que establece las Normas Generales de Organización y funcionamiento de las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (D.O. 26-XII-1978) pag. 77

2.4.1 NIVEL NORMATIVO

Este primer nivel lo constituyen las tareas relativas al establecimiento de normas, sistemas y procedimientos, así como objetivos y metas concretas para las Delegaciones Regionales, este nivel normativo está integrado por las Subsecretarías de Programación, de Presupuesto y Evaluación, así como la Oficina Mayor, la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadísticas Geográficas e Informática y las Direcciones Generales de Control de Gestión, de Asuntos Jurídicos y de Difusión y Relaciones Públicas, actuando como Unidades Administrativas Centrales rectoras, según la materia y el ámbito de competencia a fin de propiciar uniformidad y congruencia en las acciones que la Secretaría de Programación y Presupuesto debe desarrollar en el ámbito territorial de cada entidad federativa.

2.4.2 NIVEL DE COORDINACION

Las acciones de este nivel se encuentran a cargo de "la Coordinación General de Delegaciones Regionales, que se le ha facultado para coordinar las relaciones con las entidades federativas en las actividades que competen a la Secretaría; representa al Secretario ante las Delegaciones; coordina las acciones que los Delegados ejercen en cumplimiento de las políticas dictadas por el Titular de la Secretaría; propone las -

medidas técnicas y administrativas necesarias para la mejor organización y funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones; asimismo, coordina la desconcentración de la Secretaría a nivel estatal; y por último, apoya y supervisa la operación de las Delegaciones y Subdelegaciones". (46)

2.4.3 NIVEL OPERATIVO

Este último nivel, se sintetiza en el establecimiento -- formal de órganos administrativos desconcentrados denominados Delegaciones Regionales, que llevan acabo funciones que corresponden a la Secretaría a nivel estatal; ejecutan, coordinan y supervisan los programas de ésta en el ámbito territorial de su jurisdicción, responsabilizando de ello a los titulares de las mismas, a fin de fortalecer en la medida necesaria su capacidad de decisión y ejecución". (47)

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, estos niveles de acción constituyen un esfuerzo previsto para el fortalecimiento del proceso de la desconcentración administrativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.5 CONSTITUCION DE ORGANOS DESCONCENTRADOS (DELEGACIONES REGIONALES)

En este inciso daremos cuenta a una de las acciones admi

(46) Idem. pag. 77

(47) Idem. pag. 77

nistrativas más importantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto -contexto central de nuestro estudio- la constitución de órganos operativos de acción administrativa.

En cumplimiento de sus responsabilidades dentro del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, la Secretaría inició un proceso de adecuación en su estructura, efectuando cambios importantes en sus áreas sustanciales y por ende, un ordenamiento en sus planes y programas específicos, entre los que destaca la desconcentración de funciones y programas al ámbito estatal identificando como un programa más de los estratégicos prioritarios que apoyan los propósitos de desarrollo regional y de fortalecimiento del federalismo, procurando brindar la atención y otorgar la prestación de los servicios públicos necesarios, cuidando en todo momento de no rebasar las actividades de los gobiernos estatales y manteniendo un respecto irrestricto a su soberanía.

Para cumplir con el programa de desconcentración de la Secretaría fue necesario que se constituyeran órganos desconcentrados (Delegaciones Regionales) en el interior del país.

2.5.1 BASE JURIDICA

La disposición legal que dió origen a las Delegaciones Regionales como órganos desconcentrados de la Secretaría fue -

lo dispuesto en el Acuerdo del 26 de diciembre de 1978, que -- establece las Normas Generales de Organización y Funcionamiento de estas Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.5.2 ATRIBUCIONES

Dentro de las atribuciones asignadas a las Delegaciones Regionales sobresalen entre otras las siguientes:

1.- "Ejecutar, coordinar y supervisar los programas de la Secretaría dentro del ámbito territorial de su jurisdicción ajustándose a las disposiciones aplicables y a las normas, sistemas y procedimientos que establezcan las unidades administrativas centrales;

2.- Mantener y conservar las relaciones necesarias con las autoridades estatales y municipales que correspondan para la ejecución de los programas y convenios en que aquéllas participen conjuntamente con la Secretaría;

3.- Fijar los mecanismos de coordinación con las representaciones locales del Gobierno Federal;

4.- Prestar asistencia técnica y organizacional a las labores del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

5.- Supervisar la ejecución de los programas de Inversión Pública Federal que se realicen en el Estado;

6.- Coordinar, apoyar y supervisar la ejecución de los programas y proyectos en el Programa de Integración para el desarrollo Rural Integral;

7.- Colaborar con el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, en la formulación de los programas que deba contener el Convenio Unico de Coordinación;

8.- Solicitar a las Unidades Administrativas, por conducto de la Coordinación General de Delegaciones el apoyo técnico y operacional que requieran para el adecuado desempeño de sus funciones; y

9.- Las demás que en lo sucesivo les delegue la Secretaría o legalmente le sean encomendadas". (48)

2.5.3 ESTRUCTURA ORGANICA

La forma en que están orientadas las unidades administrativas que integran las Delegaciones Regionales, se encuentran plasmadas en el Acuerdo del 26 de diciembre de 1978, donde se describe en base a criterios de jerarquía, su estructura orgánica.

nica de la siguiente manera:

- 1.0 Delegado
 - 1.0.1 Subdelegado
 - 1.0.2 Comité Interno de Administración Delegacional
- 1.1 Unidad de Programación
- 1.2 Unidad de Presupuesto
- 1.3 Unidad de Supervisión y Control
- 1.4 Unidad del Sistema Nacional de Información
- 1.5 Unidad de Apoyo Administrativo

2.5.4 RELACIÓN Y COORDINACION CON LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES

Las Delegaciones Regionales conducen sus actividades en forma programada y ejercen sus atribuciones con estricto apego a las normas, sistemas y procedimientos que establezcan conforme a sus respectivas competencias las Unidades Administrativas Centrales, por otro lado la Coordinación General de Delegaciones Regionales, definirá los mecanismos de coordinación necesarios entre las Unidades Administrativas Centrales y las Delegaciones Regionales.

Cuando las Delegaciones Regionales registren modificaciones sustanciales en el desarrollo de sus operaciones, deberán ser autorizadas por el Titular de la Secretaría por conducto y

previa revisión de la Coordinación General de Delegaciones Regionales. Esta coordinación es el conducto mediante el cual -- las Delegaciones Regionales, en su operación normal se relacionan con las Unidades Administrativas Centrales y viceversa, estas unidades emiten normas, políticas y procedimientos para -- las Delegaciones por conducto de la Coordinación General de -- las Delegaciones Regionales.

2.6 PROGRAMA DE APOYO Y ASESORIA A LAS DELEGACIONES REGIONALES

La formulación del programa de apoyo y asesoría a las Delegaciones Regionales, se fundamenta en las necesidades de organización y funcionamiento que se han detectado en las Delegaciones y del apoyo y asesoría que han solicitado los Delegados para la consolidación de las estructuras orgánica-funcional de las unidades administrativas que conforman la Delegación Regional.

De esta forma el programa contempla en su estructura cuatro importantes etapas a desarrollar, siendo las siguientes:

- Primera - Análisis preliminar y elaboración del diagnóstico.
- Segunda - Definición de estrategia y solución.
- Tercera - Implantación de estrategias.
- Cuarta - Evaluación operativa de las estrategias.

Las dos primeras etapas incluyen los rubros siguientes:

Situación actual, problemática, recomendaciones y propuestas, las cuales en su conjunto conformarán el diagnóstico del funcionamiento operativo de las Delegaciones Regionales - con sus correspondientes estrategias para la solución de los problemas que afecten su operación.

Las etapas subsiguientes, se inician con las negociaciones entre las Delegaciones y la Coordinación General de Delegaciones Regionales para el establecimiento de compromisos -- con las Unidades Administrativas Centrales, de la cual se -- derivarán instrumentos y mecanismos en la implantación de las estrategias previamente determinadas en el ámbito delegacional, al cumplirse esta actividad se estará en posibilidad de efectuar el seguimiento correspondiente, y con ello retroalimentar nuevamente el proceso descrito.

2.7 PROCESO DE DESCONCENTRACION DE FUNCIONES

El desarrollo del proceso de desconcentración de funciones de la Secretaría se da de la siguiente forma:

a) Las Unidades Administrativas Centrales elaboran las propuestas de desconcentración de funciones y las envían a la Coordinación General de Delegaciones Regionales;

b) La Coordinación General de Delegaciones Regionales - recibe las propuestas de desconcentración de funciones para -- realizar el análisis de congruencia correspondiente; y

c) Después de hacer el análisis de congruencia se conforman grupos de trabajo entre la Coordinación General de Delegaciones Regionales y las Unidades Administrativas Centrales correspondientes con la finalidad de celebrar reuniones para - desarrollar cuatro etapas en el corto y mediano plazo, siendo estas:

La Integración, Instrumentación, Implantación y Evaluación.

La Integración consiste en obtener y articular los elementos materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Secretaría, en este contexto, esta etapa - se orienta básicamente a desarrollar las siguientes actividades:

- Definición de objetivos y metas de cada función ;
- Determinación del grado de desconcentración.

El orden de actividades asignadas a la etapa de Instrumentación permitirá prever los elementos necesarios para su - ejecución, que consiste en :

- Conformación de subprogramas de trabajo
- Análisis de marco jurídico
- Definición de políticas de acción
- Descripción de mecanismos de información de las áreas involucradas
- Elaboración de procedimientos administrativos
- Determinación de la estructura orgánica para operar las funciones
- Elaboración de análisis del costo de los recursos humanos, materiales y financieros
- Integración definitiva de la propuesta de desconcentración de funciones ; y
- Validación y autorización del proyecto por autoridades superiores (Coordinación General de Delegaciones Regionales y Unidades Administrativas Centrales) .

La etapa de Implantación llevará acabo la operación simultánea de las siguientes actividades:

- El desarrollo de cursos, por parte de las Unidades Administrativas Centrales, la Coordinación General de Delegaciones Regionales y las Delegaciones Regionales;
- Suministro de recursos por conducto de las Unidades Administrativas Centrales para la operación de funciones ;

- Aplicación de los sistemas operativos en las Delegaciones Regionales.

Por último, la etapa de Evaluación realizará la revisión detallada y sistemática de las siguientes actividades:

- Efectuar el seguimiento de las funciones desconcentradas por parte de las Unidades Administrativas Centrales de la Coordinación General de Delegaciones Regionales, así como las propias Delegaciones;
- Detectar y corregir las desviaciones en la operación de las funciones desconcentradas por parte de la Coordinación General de Delegaciones Regionales y las Delegaciones Regionales; y
- Formulación y proposición de medidas correctivas por conducto de las Unidades Administrativas Centrales, así como por parte de la Coordinación de Delegaciones Regionales y sus respectivas Delegaciones.

2.8 PROGRAMAS Y MECANISMOS QUE COADYUVAN A LA DESCONCENTRACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Las Secretarías de Programación y Presupuesto en gran parte coadyuva a la aplicación y operación de programas y mecanismos del Gobierno Federal que propician la coordinación y

planeación regional, ambos con la finalidad de fortalecer el desarrollo de los Estados. El establecimiento de estos programas y mecanismos están planteados dentro del contexto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 22 y 32 fracciones I y II.

2.8.1 CONVENIO UNICO DE COORDINACION (CUC)

Uno de los principales mecanismos con enfoque regional es el Convenio Unico de Coordinación, mismo que fue establecido por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976, este documento indica que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos de los Estados, a fin de coordinar las acciones de ambos en la materia que le compete, de manera concurrente y de todos aquellos que son de interés común.

El CUC, es un instrumento que impulsa las acciones desarrolladas por los Estados que reflejan el incremento de la capacidad administrativa, financiera y técnica del Estado, dicho instrumento tiene objetivos claramente definidos de los que destacan los siguientes :

- "Lograr un desarrollo equilibrado en el país, a través de una optimización en el gasto de recursos federales en los estados;

- Fortalecer el sistema federal establecido por la Constitución;
- Prestar una mayor atención a las necesidades regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso de las actividades productivas en los estados, con el objeto de lograr un desarrollo social y económico equilibrado;
- Promover y encausar la participación democrática de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la solución de los problemas; y
- Avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, mediante la concurrencia de las Entidades Federativas en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno". (49)

La función principal que realiza el CUC es la de coordinar programas de inversión con recursos financieros trasladados de la Federación a los Gobiernos de los Estados, para la ejecución de obras de infraestructura social y económica, que puedan ser realizadas con mayor eficacia por los organismos locales y para fortalecer la capacidad de programación administrativa y ejecución de los gobiernos de las Entidades Federativas.

(49) Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Compendio, mayo 1981, Capítulo VIII pag. 3

2.8.2 PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER)

Este programa "es un instrumento de política económica diseñada por el Gobierno Federal, destinado a promover el desarrollo de las zonas rurales marginadas que no han alcanzado dentro del proceso económico, político y social del país los niveles mínimos de producción, alimentación, educación, salud y bienestar a los que tiene derecho sus habitantes". (50)

El PIDER se inicia en 1973, como un programa de inversiones públicas, con la idea de canalizar mayores recursos a las áreas rurales más atrasadas del país; es en el año de 1980 donde por indicaciones del Ejecutivo Federal se le dió otro enfoque al PIDER, ubicándolo como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, dándole un significado más amplio al concebir el desarrollo de las comunidades rurales como un resultado de la unificación de las acciones de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en un proceso participativo con sus habitantes, a partir de un diagnóstico de sus recursos, potencialidades y necesidades.

"Las características que presenta el PIDER consisten en ser un programa federal, productivo, multisectorial, participativo y descentralizado:

- Es federal, porque responde a la necesidad de atender los

(50) Idem. Capítulo IX pag. 3

problemas de las zonas rurales marginadas del país. Para lo cual se le incluye anualmente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, esto a iniciativa del Ejecutivo Federal;

- Es considerado productivo, en virtud de que toma como base del desarrollo de las comunidades rurales, el impulso de las actividades productivas que le permiten generar los excedentes económicos necesarios para un crecimiento autosostenido, al canalizarlos a nuevos proyectos y establecer las bases para lograr un proceso de capitalización;
- Se le denomina multisectorial, ya que implica que las acciones que cada dependencia lleve acabo en el medio rural estén integrados en un esquema único, que permita atacar la compleja problemática de las comunidades rurales;
- Se le llama participativo, por el hecho de que los habitantes de las comunidades rurales participen activa y organizadamente en la solución de los problemas en cuanto a que y donde invertir; y
- Es descentralizado, porque en las acciones permite decidir a nivel estatal que, dónde y con qué modalidades invertir. Porque desde la fase de su programación hasta su ejecución y evaluación, se realiza en las entidades federativas, de acuerdo a los lineamientos emitidos en el nivel central, con el propósito de lograr unidad de operación del programa a nivel nacional". (51)

El objetivo general de este programa, "es promover un desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, en un ambiente regional definido, mediante la participación activa y organi

(51) Idem. Capítulo IX pag. 6, 7 y 8

zada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos; canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizar les el acceso a los niveles mínimos de bienestar" (52)

2.8.3 COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DE LOS ESTADOS (COPLADES)

El antecedente inmediato del COPLADES lo constituyen los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), - éste último fue establecido por Decreto Presidencial, expedido entre los años 1971 y 1977 cuyas funciones y estructura orgánica se fijaron en el Decreto del 11 de marzo de 1977, en el cual fueron definidos como organismos federales públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El 13 de febrero de 1981, por Decreto Presidencial los - COPRODES son sustituidos por los COPLADES, dicho Decreto establece que todas las dependencias federales participen en los - Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados que se constituyan en las Entidades Federativas.

Entre los objetivos claramente definidos para los COPLADES están los siguientes:

- "Integrar la vertiente Regional del Sistema Nacional de Planeación;
- Formular y actualizar permanentemente el Plan Estatal de Desarrollo y procurar su congruencia con el Plan Global de Desarrollo.
- Compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen la

Administración Pública Federal, el Gobierno del Estado y -- los Ayuntamientos de la Entidad, relacionados con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la Entidad; y

- Promover la participación de los sectores social y privado en los procesos de planeación y programación de desarrollo socioeconómico de la Entidad". (53)

Finalmente se ha considerado que de las funciones que -- desarrollan los COPLADES, destacan las siguientes :

- "Elaborar y actualizar permanentemente el plan estatal de desarrollo (COPLADES), con la participación de los diversos sectores de la comunidad, buscando su congruencia con -- los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal;
- Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como la cooperación de los sectores social y privado en la instrumentación de los planes global, sectoriales, estatales y municipales;
- Emitir y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad;
- Presentar sugerencias a los Ejecutivos Federal y Estatal, -- programas y acciones a concertar en el marco de los Convenios Unicos Coordinados; evaluar los compromisos concertados, e informar a los Ejecutivos Federal y Estatal los resultados obtenidos;

- Coadyuvar a la celebración de Acuerdos de Cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes al logro de los objetivos del desarrollo de la Entidad;
- Fungir como órganos de consulta de los Gobiernos Federal -- Estatal y Municipales, en relación de la situación socioeconómica de la Entidad;
- Presentar a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité; por último
- Acordar el establecimiento de Subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité y se integrarán conforme a los que este determine". (54)

C A P I T U L O T E R C E R O

ANALISIS COMPARATIVO ENTRE EL PROCESO DE DESCON-
CENTRACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO Y EL MARCO REFERENCIAL

La complejidad que se ha presentado en la Administración Pública Mexicana, obliga a una constante reorganización administrativa y a un exámen permanente de los métodos y sistemas que deben emplearse para el logro eficaz de los objetivos que se ha trazado, este ha sido el interés primordial por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este contexto la Secretaría desde su constitución en 1976, ha evolucionado dentro de los cauces de un proceso de desconcentración administrativa, mismo que se inició a principios de 1978, buscando con dicho proceso por un lado coadyuvar a la desconcentración y descongestionamiento de la ciudad de México y por otro proyectar un equilibrio social en el ámbito regional con la finalidad de fortalecer el federalismo.

Partiendo de la consideración anterior, la Secretaría -- realizó en su aparato administrativo importantes cambios estructurales, mismos que traducidos en fundamentos legales y acciones directas modificaron sustancialmente su estructura or-

gánica. Con el traslado de funciones del ámbito central al regional, se coordinan esfuerzos con los Gobiernos Estatales y Municipales, procurando el desarrollo equilibrado del país.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es una Dependencia Normativa y Globalizadora de las demás Dependencias y Entidades que conforman el Gobierno Federal, las Delegaciones Regionales de ésta, cumplen la misma función en el ámbito de sus jurisdicciones para con los Órganos desconcentrados de otras Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

En este orden de ideas, el proceso de desconcentración de la Secretaría generó el establecimiento de 31 Delegaciones Regionales, que contribuyen a fomentar la eficiencia en los servicios que presta en el ámbito regional, mediante una adecuada delegación de facultades que van del nivel central al regional, acatando las normas y lineamientos establecidos para tal efecto.

Por lo antes expuesto, se considera importante realizar el siguiente análisis comparativo, verificando hasta que grado se apegó el proceso de desconcentración efectuado por la Secretaría al marco referencial descrito en el presente trabajo.

Al dar los primeros pasos firmes, la Secretaría de Programación y Presupuesto procurando coadyuvar en la solución de

los problemas producto de la centralización y concentración en la toma de decisiones por parte de la Administración Pública - Federal, inició de manera sistemática un proceso de desconcentración de sus funciones. En este sentido, esta Secretaría ha aplicado específicamente dicho proceso en forma ordenada, que se inicia con una primera fase consistente en la "Delegación - Simple", como una segunda, la "Desconcentración de Facultades" y como una tercera la creación de "Organos Desconcentrados" -propiamente dicho Delegaciones Regionales- que es en ciertos casos la consecuencia orgánica de la anterior, y finalmente la desconcentración administrativa tiene su consecuente expresión físico espacial: la "Desconcentración Territorial".

Referente a lo establecido en los fundamentos de la desconcentración, se delegaron facultades a órganos subalternos para coordinar y llevar a cabo el proceso de desconcentración, -asimismo se crearon órganos desconcentrados asignándoles facultades de decisión y un ámbito de acción perfectamente delimitado, dicha creación se realizó por Acuerdo Presidencial, en dicho Acuerdo se establecieron sus atribuciones de las que destacan :

- a) Supervisar la ejecución de los programas de Inversión Pública Federal; y
- b) Coordinar los programas y proyectos par fomentar desarrollo rural integral.

En lo correspondiente a los principios que se han establecido para la desconcentración administrativa, la Secretaría, procurando elevar la eficiencia y eficacia en las actividades que llevan acabo las Delegaciones Regionales, motivó que se constituyeran tres niveles de acción: El Normativo, de Coordinación y Operativo.

En el primer nivel -como ya se mencionó- lo conforman -- las Unidades Administrativas Centrales, encargadas de fijar las normas, sistemas, políticas y procedimientos, así como el establecimiento de objetivos y metas concretas para las Delegaciones Regionales y la correspondiente evaluación y control de -- los resultados.

En segundo nivel, está representado por la Coordinación General de Delegaciones Regionales, y realiza funciones de enlace y apoyo, actúa como interfase entre las parte normativa y la operativa, esta última tiene su efecto en los ámbitos estatal y municipal.

El tercero y último lo conforman las Delegaciones Regionales, mismas que llevan, acabo la coordinación y supervisión de los programas de la Secretaría en su jurisdicción, de acuerdo a lo establecido por el nivel normativo.

En lo que hace, a los lineamientos aportados para la Des-

concentración de facultades, se orientaron en dos materias básicas, jurídica y administrativamente, ambas las empleó la Secretaría de Programación y Presupuesto para su funcionamiento dentro del proceso de desconcentración administrativa. Tan es así, que la figura Desconcentración de Facultades fue legalizada en los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respectivamente, asimismo la integración de esta figura en la Secretaría se da a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1978.

Cabe señalar, que otro de los aspectos relevantes fue -- realizado el 28 de febrero de 1980, en el se formaliza definitivamente el Reglamento Interior de la Secretaría. Estos cambios han incidido tanto en su estructura y atribuciones de la Secretaría como en la estructuración de sus Órganos desconcentrados en el interior del país.

Por otra parte el Órgano desconcentrado -Delegaciones Regionales- categóricamente forma parte integral del Órgano central, en virtud de la dependencia jerárquica que comparte, es así como la Secretaría de Programación y Presupuesto estableció un Órgano desconcentrado en cada Entidad Federativa denominado Delegación Regional.

Otra configuración es respecto a las atribuciones de los Órganos Desconcentrados, se mencionan, el cumplimiento de los

Programas del Órgano central orientados a mantener sus relaciones e impulsar el desarrollo armónico de los Gobiernos de los Estados y Municipios. Su integración estructural y programática ha sido congruente con la del Órgano central en virtud de - que cumple y desarrolla sus operaciones con respecto a lo establecido e indicado en las normas, políticas y procedimientos que emiten las unidades administrativas centrales por conducto de la Coordinación de Delegaciones Regionales siendo ésta el canal por el cual son difundidas.

Por lo que corresponde a los lineamientos para la ubicación de órganos desconcentrados, podemos observar que de las atribuciones asignadas a las Delegaciones Regionales entre - - otras se contemplan: "establecer relaciones con las autoridades estatales y municipales para la ejecución de diversos programas en el ámbito regional, así como fijar los mecanismos de coordinación con las representaciones locales del Gobierno Federal".

Las Delegaciones Regionales coordinan los Programas Federales, que actúan en el ámbito de su jurisdicción, como son el Convenio Unico de Coordinación (CUC) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER). Entre los objetivos del primero está el coadyuvar al desarrollo regional orientado a :

- 1.- Atender las necesidades regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso de

las actividades productivas en las entidades federativas para lograr un desarrollo social y económico - equilibrado; y

- 2.- Apoyar la participación de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la solución de los problemas de la región.

En lo que corresponde al PIDER sus objetivos están enfocados a impulsar las actividades productivas que generen excedentes económicos necesarios para un crecimiento autosostenido, además propicia que los habitantes de las comunidades rurales participen de manera activa y organizadamente en la solución de los problemas en cuanto a qué y dónde invertir. Es importante enmarcar que en las distintas etapas del Programa Integral de Desarrollo Rural, intervienen e interactúan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y los Presidentes Municipales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto procurando cumplir con las políticas nacionales de desconcentración, se ha apoyado en los instrumentos y mecanismos del Gobierno Federal, por lo que a través del Convenio Unico de Coordinación, ha fortalecido el sistema federal enmarcado por nuestra Constitución, coordinando programas de inversión con los recursos financieros transferidos por parte de la Federación a los Gobiernos

nos de los Estados para la ejecución de obras de infraestructura social y económica que de esta manera coadyuvan en el desarrollo de las entidades federativas.

Por conducto del Programa Integral de Desarrollo Rural - se promueve el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación directa y organizada de sus habitantes, para generar y retener excedentes económicos en la región y canalizarlos a inversiones productivas, todo esto, -- con la finalidad de garantizarles de manera oportuna el acceso a los servicios y niveles mínimos de bienestar, procurando el arraigo de los habitantes en el lugar de su origen.

Finalmente dentro de las funciones de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados destaca el emitir y proponer a los Ejecutivos Federales y Estatales, Programas de Inversión, Gasto y Financiamiento para las entidades federativas y Comunidades rurales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Gobierno Federal considerando el crecimiento acelerado y desarrollo de la Administración Pública Mexicana ha ampliado sus actividades en razón de sus objetivos políticos, económicos y sociales acatando los principios establecidos en la Constitución Política de 1917. Por lo que ha optado por nuevas formas de organización.

De ahí que el entorno de la desconcentración administrativa no es una casualidad en Administración Pública ni un resultado inesperado sino que es una necesidad prioritaria del Gobierno Federal, misma que ha generado varios trabajos en materia de desconcentración de los que han resultado avances considerados en la vida política y social del país, no obstante en dichos trabajos se ha observado carencias de mecanismos básicos para realizar una eficiente desconcentración, ejemplo de ello es la falta de delegación suficiente de autoridad, transferencia de recursos insuficientes, resistencia a la pérdida del poder por parte de las unidades administrativas centrales, las técnicas y los enfoques administrativos en los órganos desconcentrados se ha llevado de manera empírica. Por otro lado, los estudios sobre la desconcentración no se han concluido en su totalidad por falta de instrumentos jurídico-administrativos debidamente establecidos, por lo que a partir del gobierno del periodo 1976-1982 es cuando se dan pasos firmes para la

desconcentración administrativa de una manera programada y sistemática.

Lo anterior motivó para realizar y presentar este caso -- práctico de estudio, tomando como punto de referencia la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de esclarecer los resultados que se derivaron en este trabajo, se presentan a continuación las conclusiones y recomendaciones.

C O N C L U S I O N E S

- El proceso de desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto se llevó a cabo de acuerdo a lo establecido en el marco referencial para la desconcentración.

- La desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto ha coadyuvado integralmente al desarrollo equilibrado y sostenido de las regiones del país.

- La delimitación de competencias y atribuciones del órgano central y las Delegaciones Regionales fue clara y precisa, de acuerdo a la emisión de disposiciones y lineamientos respectivamente que normaron las acciones del Programa de Desconcentración Administrativa en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- El programa de desconcentración de la Secretaría ha contribuido a descongestionar el área metropolitana de la ciudad de México, transfiriendo programas y recursos a diferentes ámbitos geográficos del interior del país.

- La parte medular de la reestructuración de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue desconcentrar sus actividades técnico-administrativas que incidieron en la consolidación de las áreas operativas en el ámbito regional.

- La estructura y funcionamiento de las Delegaciones Regionales tienen el carácter operativo que permitió garantizar el adecuado apego a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- La desconcentración realizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto partió del programa de desconcentración del que fue coherente a su proceso y adoptando claramente la responsabilidad de sus niveles de acción.

- La desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto ha contribuido a que se resuelvan los problemas en el lugar donde se generen, coadyuvando a que los ciudadanos no emigren a la ciudad de México.

Para finalizar planteamos nuestras recomendaciones, mis--

mas que consideramos deberán servir para llegar a óptimos resultados en materia de desconcentración.

R E C O M E N D A C I O N E S

- Los programas de desconcentración del Gobierno Federal deberán formularse por sector administrativo, es decir que se consideren todas las entidades que integren un sector, con la finalidad que en el ámbito desconcentrado se lleven acabo funciones y programas acatando las polfticas sectoriales.

- Los programas de desconcentración de todo un sector, de una dependencia o entidad, deberán elaborarse de acuerdo a una metodología, misma que se someterá a consideración de las de--pendencias globalizadoras de la Administración Pública Federal.

- Una vez definido un Programa de Desconcentración, se implementarán sistemas de información entre las unidades administrativas centrales y los órganos desconcentrados con la finalidad de retroalimentar el proceso de desconcentración.

- Los órganos desconcentrados que operen en ámbitos geográficos determinados deberán mantener una estructura orgánica similar a la dependencia o entidad de la cual dependan.

- Al transferir programas y funciones de los órganos superiores a los inferiores o de los centrales a los desconcentrados debe al mismo tiempo proporcionar suficientes recursos humanos, materiales y financieros, de tal manera que no se presenten limitaciones en el desarrollo de los avances de la desconcentración, y finalmente:

- Es importante eliminar la resistencia a la pérdida de poder y autoridad por parte de las unidades administrativas -- centrales, es decir terminar con el socarrón colonial que obstaculiza el desarrollo necesario y armónico de la Administración Pública Federal.

Las recomendaciones que en este estudio se aportan, son producto de la reflexión, experiencias vividas y recopiladas. Somos conscientes que estas recomendaciones presentan limitaciones tanto de forma como de fondo, no obstante tenemos la firme convicción de que han de ser utilizadas en la elaboración y desarrollo de futuros trabajos en materia de desconcentración de la Administración Pública Mexicana, asimismo ha de servir como referencia para estudios más completos de generaciones posteriores.

Si lo antes descrito se logra, no habremos hecho más que contribuir en mínima parte al estudio de la Administración Pública Mexicana.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acuerdo que establece el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.....(D.O. 11-I-1978).
- 2.- Acuerdo por el que se reorganiza administrativamente la Secretaría de Programación y Presupuesto delegándose las facultades necesarias en las Unidades Administrativas de reciente creación.... (D.O. 24-IX-1976).
- 3.- Acuerdo por el que se establece que se realicen los -- actos que legalmente procedan para implantar la Delegación de Facultades en Funcionarios Subalternos y en Organos que Operen al Interior del País. (D.O. 05-IV-73).
- 4.- Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación. Ed. Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, 1980.
- 5.- Chanes Nieto, José. TESIS sobre "La Descentralización Administrativa y Organismos Paraestatales". Facultad de Derecho UNAM 1963.
- 6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1981.

- 7.- Decreto por el cual se crean Unidades Administrativas dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (D.O. 10-VIII-1978)
- 8.- Decreto por el cual se determina la creación de la Delegaciones Regionales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (D.O. 26-XII-78)
- 9.- Documento sobre los "Avances de la Desconcentración Administrativa Federal". Boletín Núm. 6 1976, Secretaría de la Presidencia de la República. DGEA.
- 10.- Jiménez Nieto Juan. Política y Administración. Editorial Tecnos. Madrid 1975.
- 11.- La Desconcentración Administrativa. Colección de Seminarios Núm. 1, 1975. Secretaría de la Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos.
- 12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. Diciembre de 1976.
- 13.- Libro de Glosario de Términos Administrativos. Colección Guías Técnicas Núm. 11, 1982. Secretaría de la Pre

sidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos.

- 14.- Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos.
- 15.- Marco Global Administrativo del Gobierno Federal. Colección Lineamientos Núm. 6, Libro Primero. Secretaría de la Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos.
- 16.- Manual de Organización del Gobierno Federal. Secretaría de la Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos.
- 17.- Pardiñas, Felipe. Metodología y Técnicas de la Ciencias Sociales. Editorial Siglo XXI, México, 1980.
- 18.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (D.O. 28-II-1980).
- 19.- Reunión para la instalación del Comité Técnico de Unidades Coordinadoras de Delegaciones Federales o Representaciones Federales en las Entidades. Documento de -

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mayo --
1981.

- 20.- Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de -
los Estados y de la Secretaría de Programación y Presu-
puesto. Compendio. Mayo 1981.
- 21.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial
Porrúa. México, 1980.
- 22.- Varios Autores. Diccionario de Política y Administra-
ción Pública. Editado por el Colegio de Licenciados en
Ciencias Políticas y Administración Pública. México, -
1980. Tomo 1.
- 23.- Varios Autores. Revista Internacional de Ciencias Admi-
nistrativas. Núm. Especial dedicado a México. Bruselas
1974.
- 24.- Revista del Instituto Nacional de Administración A.C.
Publicaciones Números: 25 (1972); 27 (1975); y 32(1977).