



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"



PERSPECTIVAS DE LA DESCONCENTRACION
ADMINISTRATIVA POR FUNCION Y POR
TERRITORIO EN LA SECRETARIA DE
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NICOLAS PEREZ LOPEZ





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

CAPITULO I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Conceptos Doctrinarios sobre:

1. Centralización Administrativa	3
2. Desconcentración Administrativa	10
3. Descentralización Administrativa	20
4. Sectorización	27

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y EVOLUCION DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS DE LA SECRETARIA

1. Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en México.	37
2. La Reforma Administrativa y los Organos Desconcentrados	43
3. Evolución de los Organos Desconcentrados de la Secretaría	50

CAPITULO III

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA POR FUNCION Y POR TERRITORIO EN LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

1. Marco Jurídico	56
2. Desconcentración por Función	63
La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	65
La Escuela de Salud Pública en México	66
La Gerencia General de Biológicos y Reactivos	67
El Centro Nacional de Transfusión Sanguínea	68
La Junta de Asistencia Privada	69
3. Los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.	71
Los Servicios Coordinados de Salud Pública en las Entidades Federativas	76

Los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal . 81

CAPITULO IV

PERSPECTIVAS DE LA DESCONCENTRACION

1. En el Programa Nacional de Salud	. . . . .	84
Convenios Unicos de Desarrollo	. . . . .	88
2. En el Sistema Nacional de Salud	. . . . .	94
Acuerdos de Coordinación	. . . . .	95
CONCLUSIONES	. . . . .	.101

INTRODUCCION

En 1977 ingresé a la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la unidad de regulación y control sanitario de establecimientos dedicados al giro de expendio y venta de alimentos y bebidas. Más tarde dentro de la misma dependencia, mis responsabilidades tuvieron como marco la administración de la -- atención médica y servicios de hospital, en la unidad médico-hospitalaria de mayor cobertura tanto en población atendida, como por los niveles de atención, que es el Hospital General de México. Posteriormente en la Dirección General de - - Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría.

Cinco años en ese contexto, gestaron la motivación para realizar este trabajo de tesis que tiene como objetivo abordar la desconcentración como forma de organización administrativa, de la Administración Pública Federal. Su concepto es - relativamente novedoso, por lo que la doctrina existente sobre el mismo, aún no ha logrado un consenso general al respecto, no obstante, la práctica administrativa le ha dado un grado de desarrollo y consolidación.

El trabajo se inicia con la exposición de conceptos doctrinarios de las formas de organización de la Administración Pública Federal, aceptadas por la práctica administrativa, a continuación, una breve historia del Órgano desconcentrado, -

su evolución, analizada a través de los reglamentos interiores de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hasta tocarlos órganos actualmente establecidos en ella.

Se adopta un concepto de esta figura administrativa en los dos tipos o clases de desconcentración; se establecen las características de los órganos administrativos desconcentrados y una exégesis de la normatividad emitida sobre la materia para la Secretaría de Salubridad y Asistencia que se enfoca a las dos grandes tareas que a esa dependencia se le ha asignado: la instrumentación del Programa Nacional de Salud y el establecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Salud.

Por haber tenido la oportunidad de participar en apoyo de las funciones sustantivas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como por la panorámica que me ofrece el desempeño de otras actividades administrativas dentro del sector público, he considerado dejar testimonio de mi vocación por el servicio público, en la que he observado y vivido experiencias que, en gran parte han coadyuvado para mi realización personal y profesional.

CAPITULO I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin y obtener un objetivo.^{1/}

Si bien la parte relativa a la organización no es cuestión específica del derecho administrativo, considero que es en él en donde su planteamiento alcanza un desarrollo más - - complejo.

La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes -- que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo, realiza la importante función de administrar.

Las formas de organización administrativa federal se han clasificado de maneras diferentes, Serra Rojas las considera en dos grandes ramas que son la centralización y la paraestatal.^{*2/} Por su parte Acosta Romero señala que tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrati

1/ Serra, Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, p. 490.

2/ loc. cit.

* Dentro de esta rama incluye a las instituciones descentralizadas, comisiones, instituciones nacionales de crédito, empresas públicas, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos e instituciones privadas de interés público.

va que son: centralización, desconcentración, descentralización y sociedades mercantiles y empresas de estado.^{3/}

Cannasi, autor argentino reconoce la existencia de la -- centralización, la descentralización burocrática y la descen-- tralización propiamente dicha.^{4/} Y Charles Debbasch, tratadista de Francia, país de cuyo derecho administrativo ha abrevado el nuestro profusamente, señala como formas de organiza--- ción la centralización, la desconcentración, la descentraliza ción técnica, la descentralización territorial y las empresas públicas.^{5/}

Sin embargo, debido a la complejidad y desarrollo de las funciones a cargo de la Administración Pública se ha hecho -- necesario establecer variantes a estas formas, ya que no exis-- te una precisión absoluta entre ellas. Y es mediante la ade-- cuación de estructuras para atender el ejercicio de la Admi-- nistración Pública, que se ha propiciado la creación de nue-- vos métodos, procedimientos y órganos en los que corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico de ellos.

Es por la anterior consideración que para el desarrollo de las líneas que comprende el presente trabajo, me he pro--- puesto señalar cuatro formas de organización administrativa,--

3/ Acosta, Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", - México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, p. 66

4/ Cannasi, José. "Derecho Administrativo", Vol. I, parte general, Bue-- nos Aires, Ediciones de Palma, 1976, pp 304-305

5/ Debbasch Charles. "Ciencia Administrativa, Administración Pública", - trad. José Antonio Colas Loblanc, Madrid, Escuela Nacional de Adminis-- tración Pública, 1973

de los cuales, en este primer capítulo referiré algunos conceptos doctrinarios, que son:

- Centralización Administrativa
- Desconcentración Administrativa
- Descentralización
- Sectorización

1. Centralización Administrativa.

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"^{6/}

Serra Rojas da su concepto de la siguiente manera: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".^{7/}

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central-superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a

^{6/} Acosta, op. cit., p. 69

^{7/} Serra, op. cit., p. 497

las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar decisiones administrativas, lo anterior, se desprende de la acertada afirmación del maestro Serra que dice: "El régimen de centralización administrativa organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo, que se desenvuelve en una serie de órganos superiores que mandan y órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República. La complejidad del mundo administrativo nos hace afirmar que sólo un número limitado de asuntos pasan al conocimiento del Primer Magistrado, entregándose la solución del mayor número de asuntos administrativos a los órganos inferiores en una escala descendente de puestos administrativos".^{8/}

Para el mismo autor los supuestos de la centralización son:

- El Estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelven en poderes públicos y éstos, a su vez, en una serie de órganos de mayor o menor importancia.

- Es un régimen administrativo que coordina y vincula a-

^{8/} Ibidem, pp. 498-499

los demás órganos públicos. Hay un régimen jurídico vigente-encargado de fijar los caracteres de sus elementos.

- La facultad de mando y decisión se concentran en el -- Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.^{9/}

La relación jerárquica en la centralización. La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes - órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo de coordinación entre las Secretarías, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno de cada uno de estos órganos.

La relación jerárquica y la existencia de líneas de autoridad, que llevarán las decisiones de todo el proceso administrativo, dice Acosta Romero: "existe no solamente en la Administración Pública y en todas sus variantes de su estructura-formal, sino también en las empresas privadas, sólo que en la primera, es un instrumento jurídico, político y administrativo en el Poder Ejecutivo, que no se encuentran determinado en algún ordenamiento específico, sino que hay que interpretarlo de la Constitución Política y de las diversas disposiciones - jurídicas en materia administrativa".^{10/}

La relación jerárquica implica una serie de derechos o - deberes entre los titulares de los órganos, que se expresan -

9/ ibidem p. 499

10/ Acosta, op. cit., p. 70

con el nombre de poderes. Estos poderes, coincide la doctrina son los de mando, de decisión, de vigilancia, disciplinario - de revisión y de resolver conflictos de competencia.

El poder de mando es la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya - - sean para dar interpretaciones a efecto de cumplir con la ley o para dictar lineamientos en el ejercicio de las funciones - e indicaciones para desarrollar buen servicio.

El poder de decisión es la facultad o potestad de seña-- lar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Comprende un acto de voluntad para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención. Este poder es muy amplio, - - pues abarca desde el dar orientación y directrices políticas a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite, que entrañan el ejercicio de ese poder.

El poder de nombramiento es el principio que establece - el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el -- Presidente y funcionarios frente al Presidente que impone al nombrado obligaciones de lealtad y obediencia, en consecuen-- cia, conserva su facultad de removerlos .

El poder de vigilancia consiste en supervisar el trabajo de los subordinados. Es vigilar material o jurídicamente a los subordinados y tomar providencias para la regulación de su -- actuación. Derivándose del incumplimiento de sus labores o -

funciones, responsabilidades tanto administrativas como civiles y penales.

El poder disciplinario es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de este poder derivan una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento o ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones -- van desde una llamada de atención verbal hasta la terminación del nombramiento, cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

El poder de revisión es la facultad administrativa que permite a la autoridad superior, revisar el trabajo del inferior; se puede ejecutar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que den causa a la revocación, modificación o confirmación de esos actos. En este poder se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es además un derecho y una obligación de revisar los actos del inferior.

Finalmente, el poder para resolver conflictos de competencia, es la facultad que permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

Los poderes o facultades que nuestros tratadistas han señalado, considero que es un mecanismo que es manejado por el Poder Ejecutivo derivado de su atribución de nombrar y renovar a miembros del gabinete. Demuestra la fuerza centrífuga y centrípeta que tiene nuestra legislación, en la organización de la administración pública.

Las ventajas de esta forma trae como consecuencia la concentración del poder político y de la coacción. Está vinculada a la centralización política y responde a que con ello habría mayor eficacia, decisión, uniformidad y fuerza.

Pero la centralización pura ofrece serios inconvenientes por cuanto todo depende del poder central y no hay quien lo contradiga. Las unidades de las dependencias establecidas en las entidades federativas, son meras delegaciones del poder central.

El superior revisa, revoca, modifica o reforma los actos del inferior, y muy especialmente porque por este medio permite la supremacía del poder civil sobre el militar que dispone las fracciones IV a la IX del artículo 89 Constitucional.

Actualmente la centralización puede entenderse en dos sentidos, por una parte como la forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública Centralizada se encuentran vinculados por una estructura jerárquica directamente dependiente del Ejecutivo Federal o a su vez como la concentración en uno o varios órganos, del ejercicio de trámites administrativos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta saturación que refleja el segundo aspecto de la centralización en la toma de decisiones y de funciones por parte de los altos niveles directivos o de los órganos centrales, y otro respec-

to a la concentración en la ciudad de México de las oficinas-públicas cuyas funciones son de cobertura nacional.^{13/}

Organización Administrativa Centralizada Federal. De conformidad con lo dispuesto por la LOAPP, los titulares de las unidades administrativas que componen la organización administrativa centralizada federal son el: Presidente de la República, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador General de la República.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es el titular del Poder Ejecutivo. Siendo en México un régimen presidencial, se reúnen en la persona del Presidente las dos investiduras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Aunque este poder recibe legalmente el nombre de Ejecutivo, no todos los actos que realiza son de ejecución, pues actúa aún en los casos en que no existe ley por ejecutar.

Una de las actividades fundamentales de este poder es la administración, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la Ley y en otras la desborda, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión.

Asimismo, no todo lo que hace el Poder Ejecutivo es sólo administrar como es el caso cuando hace declaraciones políticas, firma tratados internacionales, convoca a sesiones extra

^{13/} "Marco Conceptual y Líneamientos Generales para la Desconcentración-Administrativa de la Administración Pública Federal", México, Presidencia de la República, 1961, p. 11 (En lo subsecuente "Marco Conceptual")

ordinarias del Poder Legislativo, etc. por tanto es político, porque además de formar parte de uno de los Poderes de la Federación, tiene relaciones jurídico-políticas con los otros Poderes con las Entidades Federativas y con los Municipios.

Secretaría de Estado.- Es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, su titular, el Secretario es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Internamente, cada Secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario.

2. Desconcentración Administrativa.

El concepto de desconcentración administrativa es novedoso, por lo que la doctrina sobre este tema se ha enriquecido en los últimos años, no obstante es incipiente y aún no se ha logrado un consenso general al respecto.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Legislador tiene el acierto de captar la modalidad organizativa de la desconcentración que ha sido del interés de la doctrina y de la que hay múltiples muestras en la experiencia administrativa. Salvo casos excepcionales que dan validez a la regla, puede decirse que la legislación había soslayado el uso de este término que denomina uno de los medios más efica-

ces para dotar de mayor agilidad a la Administración Pública-Centralizada.

Además del uso del término, la figura de la desconcentración en la Ley, significó la institución formal de esta forma de organización de las dependencias centrales. Desde 1977 se contempló la posibilidad de utilizar una acción-permanente de desconcentración, derivada de necesidades objetivas, sin embargo, considero que actualmente se están dando las circunstancias más propicias para desarrollarla.

La desconcentración administrativa es una de las formas-organizativas de la administración pública. Su finalidad es dotar a órganos administrativos de un ámbito de competencia que les permita actuar con flexibilidad, oportunidad y conocimiento técnico, todo ello en beneficio de la productividad y eficacia del aparato público.

Conceptos de desconcentración administrativa.- La desconcentración administrativa se ha considerado como: "La delegación de facultades de los órganos superiores en favor de órganos inferiores internos de la misma administración o en órganos externos a ella distribuidos en regiones geográficas adecuadas, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central" ^{14/}

Serra Rojas adopta diversos puntos de vista de la doctrina española, amalgamando un interesante concepto señala: "en-

^{14/} Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, S.A., 1975, p. 199

la desconcentración administrativa el órgano central transfiera su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior o periférico, que comprende una extensión territorial limitada".^{15/}

"La desconcentración administrativa en su significado más amplio y genérico puede considerarse como un proceso jurídico-administrativa que permite al titular de una institución, por una parte delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que les son legalmente encomendadas excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente y por otra transferir recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades".^{16/}

"Un conjunto de órganos localizado en la administración pública centralizada, sujeto al poder jerárquico y que cuenta con normas especiales de gestión que constituyen la autonomía técnica. Carece de personalidad jurídica y patrimonio propios".^{17/}

Finalmente a Emilio Chauayffet acota que "la desconcentración supone una organización jerarquizada en la cual los órganos superiores transfieren a los inferiores, ciertas facultades de decisión. Dicha transmisión debe emanar de la --

^{15/} Serra, op. cit., p. 511

^{16/} "Marco Conceptual", op. cit., p. 13

^{17/} Ruiz, Massieu José Francisco y Lozano, Hernández Wilfrido "Nueva Administración Pública Federal", México, Editorial Tecnos, 1978, p.171

ley y ser permanente".^{18/}

Doctrina Extranjera.- Charles Debbasch, destacado autor francés, en su tratado de Ciencia Administrativa da el siguiente punto de vista sobre la desconcentración: "La centralización no excluye la existencia de funcionarios que ocupan cargos en las diferentes partes del territorio. Este establecimiento local, destinado a facilitar los contactos entre la Administración y los Administrados, no atenúa en nada el rigor de la centralización. Estos administradores están sometidos al poder jerárquico de los órganos centrales, de los que reciben instrucciones. No disponen de poder propio. Simples buzones - recogen los expedientes para enviarlos a las administraciones centrales, únicas con poder de resolver".^{19/}

"En consecuencia, la centralización va acompañada frecuentemente de una desconcentración, que consiste en otorgar a los agentes locales del Estado un poder de decisión en materias más o menos extensas. El sistema sigue siendo centralizado, puesto que las decisiones son tomadas en nombre del Estado por agentes nombrados por él y sobre los que dispone del poder jerárquico. Permite, sin embargo un procedimiento de decisión más racional. Instalados en lugar, los agentes del Estado dictarán normas teniendo en cuenta las

^{18/} Chauyffett, Chemor Emilio. "Derecho Administrativo", 4ª ed. México, - Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1981, p. 17

^{19/} Debbasch, op. cit., p. 161

necesidades locales".^{20/}

Por otra parte Canassi, tratadista argentino, se refiere a la desconcentración como descentralización democrática, régimen aceptado por la legislación de su país, en su tratado de Derecho Administrativo apunta: "En la descentralización burocrática, como en el sistema francés de la desconcentración hay una técnica de organización que consiste en poner en las manos de organismos administrativos, dependientes de la administración centralizada y, por tanto, del poder central, un importante poder de decisión a agentes del poder central puestos a la cabeza de diversas circunscripciones administrativas o de diversos servicios".^{21/}

"En la descentralización administrativa, y en la burocrática, hay de común un poder que pasa a manos distintas del poder central, con la diferencia de que en la primera hay dos personas jurídicas distintas, mientras que en la segunda no, se mantiene dentro del poder central. Con el agregado que en la primera, el control que ejerce el poder central es muy limitado, en punto a legitimidad y a mérito, mientras que en el segundo es bien amplio".^{22/}

^{20/} loc. cit.

^{21/} Canassi, Op. cit., pp. 307-308

^{22/} Ibidem p. 308

Criterio perso..al.- La primera definición enunciada, que corresponde al maestro Gabino Fraga, considero que la realiza en función de la delegación, conceptos que actualmente han -- quedado diferenciados, no obstante, es de buen nivel considerando el año de la publicación de su obra. Serra Rojas quien estimo ha realizado investigaciones y escrito abundantemente sobre el tema, emite una definición en la que aporta una característica fundamental consistente en la transferencia de la competencia limitada y exclusiva a un órgano inferior o periférico.

Respecto al concepto del documento titulado Marco Conceptual que bien aclara se refiere a su significado amplio y genérico, adolece de precisión en función de la delegación y -- que como veremos más adelante, la desconcentración implica un acto normativo de mayor jerarquía a la delegación.

Ruiz Massieu en su definición, da un elemento de singular importancia que precisa y distingue a la desconcentración: el otorgamiento al órgano desconcentrado de autonomía técnica esto es, los órganos desconcentrados siguen sujetos al poder jerárquico de la administración de la que forman parte, el -- cual puede anular, corregir y sustituir los actos que emitan, pero y hasta que hayan actuado; por lo que a diferencia de -- las delegaciones funcionales o regionales no procedería la -- avocación de la autoridad superior.

Respecto a los conceptos de Debbasch, habrá que observar que debido a las numerosas vicisitudes de la desconcentración

en Francia, habla de un rigor de la centralización al señalar que, las decisiones de los funcionarios de los órganos desconcentrados, no son propias, sino en nombre de un administrador central; no obstante, destaca la bondad que le permitirá un procedimiento de decisión más racional.

En efecto, el Decreto 64-350 del 14 de marzo de 1964 que fortaleciese el papel del prefecto y contribuyese a una desconcentración efectiva de los servicios ministeriales en los departamentos y que asimismo fue un instrumento tendiente a fortalecer la prefectura, se vio desvirtuado por el establecimiento de un organismo consultivo en materia de planeación y selección de inversiones. ^{23/}

Por otra parte, Cannassi, al referirse a nuestro tema, refiere a esta forma de organización, con la denominación de descentralización burocrática, la citada denominación la distingue en Argentina de el organismo público descentralizado requiere para su creación o constitución de una ley del congreso, lo que bien queda diferenciado con el término empleado para el órgano que se mantiene dentro del poder central.

De lo anterior se desprende que no hay consenso doctrinal respecto al concepto de desconcentración y esto se ha reflejado en la práctica, ya que el artículo 17 de la LOAPF, -- que textualmente señala: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secreta

^{23/} "La Reforma Administrativa en Francia", recopilación de textos preparada por la Dirección de la Función Pública, Madrid, 1965, p. 23

rías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán -- contar con órganos administrativos desconcentrados que les es-- tarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades espe-- cíficas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito te-- rritorial que se determine en cada caso, de conformidad con - las disposiciones legales aplicables".

El precepto anterior podría tener un contenido que lo am-- plie e incorpore en tres aspectos importantes. El primero, - cuando dispone que "... tendrán facultades específicas..." y-- en virtud de que su establecimiento obedece a un desprendi--- miento de las funciones que realiza el órgano central agregue: "... se le transferirán facultades específicas ...". El segun-- do aspecto, debido a que deben gozar de normas especiales de-- gestión se deje clara la autonomía técnica en las funciones - de apoyo a fin de que tengan un desarrollo óptimo para resol-- ver sobre la materia. Finalmente un tercer aspecto que inclu-- ya, cuando así proceda, la desconcentración de las entidades-- de la administración pública paraestatal.

Tipos de Desconcentración. Del artículo 17 de la LOAPF-- se dan dos tipos o clase de desconcentración; la Desconcentra-- ción Administrativa Funcional y la Desconcentración Adminis-- trativa Territorial u Horizontal. A ellas me referiré en el-- Capítulo III de este trabajo.

Características de la Desconcentración Administrativa en México.- Las características o elementos generales de los órganos administrativos desconcentrados en México y que para -- llegar a ellas he retomado de lo expuesto por Faya Viezca 24/ y Rufz Massieu, 25/ son los siguientes:

En relación a los órganos centrales:

- Tienen organización jurídica propia,
- Se reservan amplias facultades de vigilancia y control sobre sus órganos desconcentrados,
- Fijan las políticas de sus órganos desconcentrados para mantener una inteligente administración, estando obligados a - comunicársela con toda oportunidad.

En relación a los órganos desconcentrados:

- No gozan de autonomía económica y legal,
- Desarrollan una actividad o función eminentemente técnica,- por lo que deben gozar de autonomía,
- Nacen al derecho público, por medio de una ley, un de----

24/ Faya Viezca, Jacinto, "Administración Pública Federal", México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, pp. 148-149

25/ Rufz Massieu, José Francisco, Prólogo del Cuaderno de Divulgación -- Legislativa No. 19, ed. SSA, México, 1983, pp. 5-8

creto o un acuerdo del Ejecutivo Federal, o por acuerdo de los secretarios de Estado o de los Jefes de los Departamentos Administrativos;

- Por ser parte de los órganos centrales, sus erogaciones corren a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal;

- Sólo pueden quitárseles sus atribuciones por disposición de un acto como el que las originó;

- Por ser sus atribuciones desconcentradas de carácter irrenunciable sus titulares son igualmente responsables que los titulares de los órganos superiores;

- Deben ejercer sus atribuciones desconcentradas atendiendo a la materia específica y en un determinado territorio, pudiendo abarcar el ámbito del territorio nacional.

Delegación de Facultades y Desconcentración Administrativa.- El artículo 16 de la LOAPF dispone la delegación de facultades. De conformidad con este artículo, no es lo mismo delegar una facultad que delegar una competencia. La competencia la otorga siempre la ley, mientras que la delegación de facultades la confiere quien legalmente tiene competencia para actuar. La competencia es indelegable, no así las facultades. La delegación de facultades por el titular de un órgano no se efectúa dentro de un ámbito de absoluta libertad. La ley o el reglamento establece aquellas facultades que el titular nunca podrá delegar en algún funcionario, permitiéndole usar

su criterio de discrecionalidad para delegar en funcionarios subalternos las facultades no comprendidas entre las indelegables. La delegación de facultades deberá obedecer a consideraciones de orden técnico o administrativo.

Debe distinguirse la delegación de facultades con la desconcentración administrativa. En la teoría y en la práctica, la desconcentración administrativa presenta características muy distintas a la figura jurídica de la delegación de facultades.

La delegación de facultades no transfiere la titularidad de las funciones delegadas. El que delega facultades conserva siempre la titularidad de aquello que delega, siendo la delegación de carácter eminentemente transitorio. En cambio, la desconcentración transfiere la titularidad y el ejercicio de funciones de manera permanente.

El delegante puede revocar en cualquier momento aquella facultad que delegó, siendo además responsable por los actos del delegado. En la desconcentración existe subordinación -- pero la responsabilidad no recae en quien desconcentra, sino en el órgano desconcentrado. En México, la delegación de facultades ha sido el inicio de la desconcentración administrativa.^{25/} Por su parte los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos hacen -- referencia a las facultades indelegables de los titulares.

^{25/} Faya, op. cit., p. 135

En efecto, el antecedente de la desconcentración administrativa es la delegación. Respecto a ella el artículo 26 reformado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado -- disponía que los titulares, para la mejor organización del -- trabajo, podrían delegar en funcionarios subalternos, alguna -- o algunas facultades no discrecionales, para casos y ramos -- determinados. En virtud de existir discrepancias sobre lo -- que debía entenderse por facultades discrecionales la aplica -- ción de esta disposición se dificultaba, por lo cual se consi -- deró pertinente remover este obstáculo.

La reforma al citado artículo 26 publicado en el D.O.F. -- el 12 de enero de 1972, removió el escollo de la discreciona -- lidad, sin embargo mediante un acuerdo presidencial, publica -- do en el D.O.F. el 5 de abril de 1973 dispuso realizar los ac -- tos que legalmente procedan para implantar la delegación de -- facultades en funcionarios subalternos y en órganos que ope -- ren en el interior de la república. Considero que a partir -- de este Acuerdo se fueron precisando los conceptos diferencia -- dos de delegación de funciones y la desconcentración.

3. Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa no es un proceso histórico como la centralización, y que viene desde muy antiguo, sino que responde a una moderna concepción de funcionamiento de los servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado, y muy especialmente en cuanto el Estado penetra en -- renglones comerciales e industriales. Según Hauriou, la des-- centralización administrativa es el justo medio entre la centralización administrativa y la autonomía. Son competencias -- distintas. La descentralización administrativa es el contra-- peso de la centralización y agrega el jurista Francés que la descentralización administrativa es una cuestión de competencia.^{26/}

Dos destacados tratadistas mexicanos la han conceptualizado como: "El régimen administrativo de un ente público que par-- cialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la -- tutela administrativa"^{27/}

"Al lado de la centralización, existe otra forma de organización que consiste en confiar la realización de algunas activi-- dades administrativas a órganos que guardan con la Administra-- ción Central una relación que no es la de jerarquía"^{28/}

^{26/} Citado por Canassi, op. cit., p. 304-305

^{27/} Serra, op. cit., p. 532

^{28/} Fraga, op. cit., p. 344

Se ha apuntado que la descentralización, además de ser un principio o forma de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con recursos propios, pero sin desligarla de la orientación gubernamental.

La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que, un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al estado, y paralelo se transfieren atribuciones a otras entidades. Así por ejemplo, la gestión de los servicios públicos se realiza entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, y con una estructura administrativa, constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del poder público, y a la cual se le aparta de los poderes del órgano central. "Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado por eso se mantienen en el orden del funcionamiento de esos organismos, algunos poderes de la jerarquía administrativa centralizada. Por otra parte, la descentralización obedece a una preocupación: Acercar la Administración a los administrados"^{29/}

Aún cuando se ha señalado algunas modalidades de la descentralización por la doctrina mexicana, a saber: Gabino Fraga apunta la descentralización por región, por servicio y por

^{29/} Olivera, Toro Jorge, "Manual de Derecho Administrativo". 4a. ed., -- México, Editorial Porrúa, S.A., 1976, p. 306

colaboración ^{30/} y Serra Rojas, sólo dos: la descentralización por servicio y regional, ^{31/} en la práctica no ha sido posible formar tipos precisos y bien delineados, ya que las entidades de este orden nacieron históricamente y sociológicamente en forma atropellada para resolver los ingentes problemas sociales, con la participación de los ciudadanos en la llamada administración autónoma del estado.

En la doctrina francesa, Charles Debbasch señala: "la centralización aún acompañada de una desconcentración, lleva consigo la vinculación de todos los actos administrativos, comprendidos aquellos cuyo contenido está localizado en el Estado. Con la descentralización se ha dado un paso importante, aparecen nuevas personas públicas autónomas con competencia territorial limitada; las colectividades territoriales o las instituciones públicas". ^{32/}

El mismo autor abunda en lo que podría ser el espíritu de la descentralización, cuando se refiere a que la descentralización descansa sobre la idea de la gestión por los interesados, de los asuntos que les conciernen más directamente:

"La gestión por los interesados.- La descentralización permite asociar a los interesados en la toma de decisiones que les afectan de forma más directa. El interés de los administrados, por todo aquello que concierne a su cercano marco

^{30/} Fraga, op. cit., p. 335

^{31/} Serra, op. cit., p. 599

^{32/} Debbasch, op. cit., p. 162

de vida, es evidentemente mayor que el que puede otorgar a las decisiones nacionales. El localismo en la vida pública no es forzosamente un defecto, si ello permite atraer la participación política del ciudadano. La descentralización puede constituir, en efecto un escenario cómodo de educación política. Iniciados en la gestión de su ciudad, los ciudadanos comprenderán mejor los problemas nacionales.^{33/}

Cannasi, autor argentino, al referirse a los organismos descentralizados, los clasifica como entidades autárquicas -- que es la categoría más elevada de esta forma de organización, así es como afirma:

"La descentralización administrativa consiste en remitir los poderes de decisión a los organismos diferentes (entidades autárquicas) que la de simples agentes del poder central y que son frecuentemente elegidos por los ciudadanos interesados, pero que en el sistema argentino son elegidos por un sistema combinado de decisión ejecutiva y legislativa, -- descentralizado del poder central, con personalidad jurídica para estar en derecho, que es el síntoma fundamental, sin -- caer en la autonomía propia de las provincias."^{34/}

"Además puede agregarse que la descentralización administrativa tiene un contenido democrático, no así la burocrática, que se acerca al absolutismo del poder central, por -- cuanto en definitiva, todo depende de este. Pero puede afir-

^{33/} loc. cit.

^{34/} Cannasi, op. cit., p. 308

marse que tanto en la descentralización administrativa, como en la burocrática no existe un tipo "standard", o uniforme, - por cuanto en ambos casos puede haber una mayor o menor remi sión de atribuciones, pues todo depende de la ley".^{35/}

La descentralización administrativa, en el sentido en - el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban estable- cimiento público descentralizado y que obedecía a la necesi- dad práctica de atender un servicio público, con personal -- técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio libre de los factores y problemas que impone la burocracia - centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la bu- rocracia.

En México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 de la LOAPF se consideran organismos descentralizados las- instituciones creadas por disposición del Congreso o en su ca so por el Ejecutivo Federal, el contenido de este numeral ha- superado ampliamente lo dispuesto por el artículo 2° de la -- ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de Orga-- nismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, - en cuanto al objeto de creación de estos organismos.

Por otra parte, es unánime la doctrina en el sentido - -

35/ ibidem.

de que la creación de órganos descentralizados por Decreto - del ejecutivo resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha -- considerado que, paralelo es necesaria una ley en el sentido formal y material, o sea, emanda del Congreso de la Unión,^{36/} opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y la disposición legal citada.

El régimen jurídico de los organismos descentraliza--- dos y de lo que ahora la LOAPF denomina como Administración Pública Paraestatal, corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración. El hecho que las entidades paraestatales estén - organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados no significa que escapen del control y actúen independientemente.

Lo que acontece es que, dadas las múltiples funciones y la gran variedad de fines, no es posible estructurar y regular el funcionamiento de todos los órganos de la Administración Pública de manera igual. La existencia de los entes descentralizados está plenamente justificada por necesidades -- legales, administrativas, técnicas y económicas.

El poder central conserva en todo momento las facultades de vigilar y controlar a los entes paraestatales. En Mé-

^{36/} Acosta, op. cit., p. 200

xico, estas facultades de control y vigilancia habfan estado reservadas en forma exclusiva al Presidente de la República y, en algunos casos, y para campos específicos a alguna Secretaría de Estado. Las facultades de vigilancia y control se han ampliado a la totalidad de las dependencias y entidades a partir de la expedición de la LOAPF hasta sus recientes reformas, mediante agrupamientos de sectores.

En nuestro país, el régimen de descentralización administrativa, ha experimentado un gran crecimiento en todos los órdenes. Actualmente el Catálogo para la Programación presupuestación ^{37/} tiene registradas cerca de mil entidades paraestatales tales como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, sociedades nacionales de crédito, fideicomisos, instituciones nacionales de crédito, algunas de ellas en proceso de disolución y liquidación, extinción y transferencia a sectores social y privado y a las entidades federativas.

No sería justo afirmar que las entidades paraestatales sólo han tenido un crecimiento en su número y en su patrimonio. La realidad es que a este crecimiento ha correspondido una profunda toma de conciencia del gobierno federal a fin de crear nuevos mecanismos legales, administrativos y técnicos que posibiliten un funcionamiento más racional y eficaz de estas entidades.

^{37/} "Catálogo para la Programación Presupuestación", México, SPP, 1984

Características de los Organismos Descentralizados.- Como -- personas jurídicas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, - sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, Decreto del Ejecutivo.

- Tienen régimen jurídico propio.

- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga -- ese acto legislativo.

- Denominación.

- Cuentan con patrimonio propio.

- Objeto

- Finalidad

- Régimen Fiscal.

4. Sectorización.

La sectorización es el agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado o departamento administrativo. El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de estas entidades por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Titular del Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe, atendiendo a objetivos y metas comunes.

La forma de organización de la sectorización tiene, - - realmente como antecedentes, dos documentos básicos que mar--

can una continuidad, un seguimiento, dentro de la administración pública mexicana.

Estos dos antecedentes fundamentales de la Sectorización son conocidos como el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana que expidió la Comisión de Administración Pública en 1967 y las bases del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal de 1971-1976.^{38/} En el Informe se señaló que a fin de establecer una mayor coordinación en el Sector Público, se recomendaba un agrupamiento de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública. Este documento, cuando hablaba del agrupamiento señalaba que podía haber, inclusive, su clasificación en subsectores.

El segundo documento señalado, entre otras cosas, establecía que para coordinar un sector se requerirá una serie de condiciones que permitan a su responsable contar con los instrumentos necesarios para que los capaciten a dirigir la política sectorial hacia la obtención de los objetivos fijados. El crecimiento anárquico, coyuntural, no programado, -- que tuvo el sector público, en especial el sector paraestatal, propició un desequilibrio importante en aquellas secretarías de estado que teóricamente deberían actuar como normativas del sector. Estos son, fundamentalmente, los orígenes de la Sectorización en nuestro sistema administrativo.

^{38/} González, Farnández José Antonio, "Documentos de Apoyo Didáctico para la Capacitación" No. 4, México, SSA, Julio 1983, p. 7

La sectorización fue incluida dentro de los medios - de la Reforma Administrativa y fue considerada como un programa. Posteriormente, se expidieron algunos documentos que la fueron regulando.

El programa se denominó Reformas a la Estructura de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública; en éste, se contempló el relativo a la sectorización. Por lo -- que se refiere a la política, a la táctica, para llevar a -- cabo la Sectorización dentro de este programa, se establecieron cuatro metas; estas fueron:

- Que hubiera un agrupamiento sectorial,
- Que hubiera una emisión de los lineamientos para la - sectorización en la administración pública federal,
- Que hubiera una depuración de los sectores y,
- Que hubiera una emisión de los lineamientos y crite-- rios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de las entidades de la Administración Pública - Paraestatal.

La primera medida que se tomó, fue la de agrupar por -- sectores a las entidades paraestatales. Hasta la fecha, se - han expedido ocho acuerdos presidenciales de sectorización - de los cuales sólo quedan vigentes dos; el publicado en el Diario Oficial el 3 de septiembre de 1982 y la única reforma -- que ha tenido, publicada en el Diario Oficial del 21 de di-- ciembre de 1982, y que estos abrogaron a los primeros seis - Acuerdos de Sectorización empezando con el de enero de 1977.

Por lo que a la segunda meta se refiere, a la emisión de los lineamientos, a la fecha, se han expedido dos lineamientos por parte del Gobierno Federal para tratar a la sectorización. Estos lineamientos, los primeros, fueron expedidos en abril de 1977, y en 1979 los segundos, que abrogaron a los primeros. Con esto, se cumplía la segunda etapa y esos lineamientos eran orientaciones para que los coordinadores de sector y las entidades paraestatales coordinadas, entendieran, de manera más clara, la mecánica de la sectorización ahí también se definía quiénes eran las dependencias globalizadoras, cuales eran sus responsabilidades y su marco o su contexto, dentro del cual podrían operar. Estas dependencias globalizadoras, fueron fundamentalmente, las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y en algunos aspectos la Secretaría de Comercio. Ahora, fundamentalmente, las tres globalizadoras son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación.

Por lo que se refiere a los primeros lineamientos, destaca recordar lo siguiente: "El establecimiento jurídico operativo de los sectores administrativos tiene por objetivo vincular estrechamente las tareas de Programación, Presupuestación, Financiamiento, Información, Evaluación y Control de Actividades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito que estos alcancen mayor coherencia y se eviten desperdicios y contradicciones.

El agrupamiento de entidades paraestatales por sector administrativo, bajo la coordinación del titular de una secretaría de estado o de un departamento administrativo, constituye básicamente una imputación de responsabilidad que debe interpretarse con propósito de coordinación programática, de eficiencia administrativa y de elevación de la productividad y no como pretexto para el enfeudamiento administrativo de dichos -- sectores".^{39/} Agregaba este documento: "la imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sectores y los titulares de las entidades que lo integran, implica por tanto, el pleno reconocimiento de autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica -- que caracteriza a la administración pública paraestatal conforme a las diferentes modalidades de descentralización jurídico-administrativa que establece la Ley, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos".^{40/}

También establecieron esos lineamientos, las responsabilidades de las dependencias de apoyo global, de los coordinadores de sector y de las entidades paraestatales. En conclusión, podemos afirmar que este documento fue rico en señalar, fundamentalmente, las atribuciones de los coordinadores de -- sector.

Los segundos lineamientos fueron dados a conocer el 25 -

^{39/} González, op. cit. p. 10

^{40/} loc. cit.

de mayo de 1979. Básicamente esos lineamientos enmarcaron la actuación tanto de los coordinadores de sector, como de las entidades paraestatales y de las dependencias globalizadoras en cinco grandes rubros:

- Planeación,
- Programación y Presupuestación,
- Evaluación,
- Información y
- Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.^{41/}

Con lo anterior se cumplía, de alguna forma, la segunda meta dentro de este contexto general de la sectorización.

La tercera meta habló de realizar una depuración de sectores. Esta depuración, fundamentalmente, se hizo a través de modificaciones al acuerdo original de sectorización, en donde se retiraban y se agrupaban nuevas entidades paraestatales sobre la materia.

Por otra parte, este esfuerzo de la sectorización, indudablemente, ha presentado obstáculos de diversa índole, quizás, de carácter jurídico y fundamentalmente, de carácter político, resistencia por parte de las paraestatales a dejarse conducir en sus diversas actividades y obstáculos por parte también de las propias secretarías de estado que tratan de - -

^{41/} "Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción", col. La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, Num. 7, Libro Segundo, México, Presidencia de la República, 1981, p. 58

controlar de manera más autoritaria a las entidades paraestatales. Obstáculos jurídicos, por la diversidad de normatividad que se va expidiendo al respecto y que le dan, prioritariamente, atribuciones a los coordinadores de sector.

Este agrupamiento, esta sectorización, esta definición - que por primera vez se plasma en la Ley, es un instrumento o un mecanismo de eficiencia del Gobierno Federal para racionalizar todas sus empresas, todas sus entidades, que debería cuidarse en todos sus aspectos.

Este cuidado de sistematizar jurídicamente, la competencia de los coordinadores de sector de las entidades paraestatales y de las dependencias globlizadoras, considero que se ha empezado a realizar a través de acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1983.

Originalmente, la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, establecía en su Artículo 50: "El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador, el sector correspondiente".

También de manera inicial, su artículo 51 estableció - que: "Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la Coordinación de los Sec-

tores a que se refiere el artículo anterior, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

Ahora, con las reformas a la Ley 42/ el Artículo 50 tiene una adición, dice: "Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades". Otra diferencia está en el Artículo 51 ya que se cambian los términos de planear, coordinar y evaluar para precisar: "conducir la programación, coordinar y evaluar".

Además, se adicionan dos artículos a la Ley Orgánica, -- que tienen relación con los coordinadores de sector y las entidades paraestatales; el Artículo 55: "Los Consejos de Administración, juntas directivas o equivalentes, serán responsables de la programación estratégica y de la supervisión de la marcha normal de las entidades del sector paraestatal; los coordinadores de sector podrán, cuando lo juzguen necesario, establecer comités técnicos especializados dependientes de -- los consejos de administración con funciones de apoyo en el desarrollo de estas actividades". El otro artículo novedoso, el 56, establece: "Corresponde a los Coordinadores de Sector promover el establecimiento y la vigilancia del funcionamiento de comités mixtos de productividad en las entidades de la

42/ Decreto publicado en el D.O.F. de 28 de diciembre de 1982.

Administración Pública Federal con la participación de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad que atenderán problemas de administración y organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas".

Además de este marco legislativo respecto a la sectorización, otras disposiciones que la norman es el "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal".^{43/} En éste, se da un marco de relaciones y de responsabilidades tanto de las paraestatales como de los Coordinadores de Sector como de las dependencias globalizadoras sobre su actuación y competencia. Cabe mencionar algunos de sus aspectos relevantes, como la necesidad de que las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo estén claramente establecidas y las responsabilidades de los distintos niveles de Administración Pública tengan un marco delimitado; ideas que también son aplicables al marco de la Modernización Administrativa y las Bases de Planeación Nacional y Sectorial.

También resalta la necesidad de redistribuir geográficamente las actividades productivas para descentralizar la vida nacional. En resumen este Acuerdo de funcionamiento detalla, precisa y recopila una serie de disposiciones dispersas en --

^{43/} Publicado en el D.O.F. el 19 de mayo de 1983.

varios cuerpos normativos, como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gsto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Planeación.

El otro instrumento que complementa al Acuerdo antes referido, es el Oficio Circular No. 212-879 ^{44/} dirigido a los ciudadanos coordinadores del sector por el cual se expiden -- los lineamientos generales para la integración y función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, el cual a su vez ordena la expedición de lineamientos y normas de este tipo para cada una de las dependencias.

A las normas jurídico-administrativas antes comentadas -- podría añadirse algunas consideraciones que me llevan a afirmar que la sectorización tiende a convertirse en una forma de organización administrativa. El sentido de los artículos 50- y 51 de la LOAPF se refiere al agrupamiento de las entidades -- a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se -- realicen a través de la Secretaría o Departamento de Estado. -- Ahora bien, salvo una treintena de entidades que sus respectivos titulares acuerdan con el Presidente de la República, todas las demás representan menor importancia política y presupuestal luego entonces, esa relación será efectivamente por -- conducto de los Titulares de las Secretarías y Departamento --

44/ Publicado en el D.O.F. el 11 de octubre de 1983.

quienes a través de los órganos de gobierno colegiado que presiden les corresponde conducir la programación, así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales, definiendo asimismo, las políticas generales de operación, -- administración y financieras.

De estas figuras o etapas del proceso administrativo incorporadas en la Ley habrá que añadir la del control que de conformidad con lo dispuesto por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y más recientemente -- por las reformas a la LOAPF queda comprendido en la competencia de las dependencias globalizadoras.

Así entonces puede observarse que debido al crecimiento geométrico de las entidades paraestatales incrementado a consecuencia de la nacionalización de la banca, la sectorización se ha convertido en una forma eficiente de organización, que no crea entes públicos pero que sistematiza las funciones a efecto de optimizar los recursos que tiene asignados.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y EVOLUCION DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS DE LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

1. Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en México.

Desde la aparición de la Constitución de 1917 se plan---tearon en lo político y en lo administrativo, ciertas formas--- cercanas a la desconcentración como los entonces territorios--- Federales, el Consejo Superior de Salubridad que depende di--- rectamente del Presidente de la República (artículo 73 frac--- ción XVI), el Gobierno del Distrito Federal (fracción IV, ba--- se primera del Artículo 73 Constitucional), que de conformi--- dad con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el D.O.F. el 27 de diciembre de 1970* , se divi--- dió a la Ciudad de México en dieciseis delegaciones, descon--- centrándole funciones y quedando a cargo de un Delegado, de--- biendo éste sujetarse a las políticas generales y a las nor--- mas básicas que le fije el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cada rama de la Administración. En lo no descon--- centrado las Secretarías y Direcciones Generales Técnicas y --- Administrativas, ejercen sus atribuciones en todo el Distrito

* Abrogada por la Ley Orgánica del D.D.F. publicado en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1978, reformada el 16 de diciembre de 1983.

Federal coordinandose en todo caso con las Delegaciones.

En diciembre de 1971, se reformó el artículo 26 de la -- Ley de Secretarías y Departamento de Estado. Este artículo es tablecía que los titulares, para la mejor organización del -- traba_o, podrían delegar en funcionarios subalternos alguna - o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales para casos o ramos determinados. En virtud de existir discrepancias sobre lo que debería entenderse por "Facultades Dis-- crecionales", la aplicación de esta disposición se dificultaba, por lo cual se consideró pertinente remover este obstácu-- lo, real o aparente, para proceder a una efectiva delegación.

La reforma al citado artículo, aunque no precisó clara-- mente diferencias entre delegación y desconcentración, propi-- ció que se estudiara la necesidad de una decisión presiden--- cial para impulsar la delegación de facultades en funciona--- rios subalternos y, fundamentalmente , la desconcentración en órganos administrativos distribuidos en el territorio nacio-- nal.

El Acuerdo Presidencial del 5 De abril de 1973, dispuso-- que las secretarías y departamentos de Estado, organismos des-- centralizados y empresas de participación estatal, realicen - los actos que legalmente procedan para implantar la delega--- ción de facultades en funcionarios subalternos y en órganos - que operen en el interior de la República. Además, con el fin de que se aplicaran criterios uniformes en el establecimiento de las unidades administrativas en el interior del país, fa--

cultó a la entonces Secretaría de la Presidencia, para realizar las acciones que permitiesen la coordinación del proceso de desconcentración administrativa.

El 1976, la referida Secretaría de la Presidencia solicitó a 74 instituciones un informe respecto a sus avances en -- materia de desconcentración, habiéndose recibido 68 informes que derivaron en la publicación "Avances en la Desconcentración Administrativa Federal",^{45/} en la cual resumieron los -- logros, limitaciones y obstáculos del Programa de Desconcentración Administrativa.

Los logros significativos en la materia hasta ese año -- fueron los siguientes:

1. Se propuso la primera definición a los conceptos de -- delegación, órganos desconcentrados, organismos des-- centralizados, así como los principios fundamentales que orientaban el proceso de desconcentración en nues-- tro país.
2. La Secretaría de Educación Pública desconcentró las -- funciones correspondientes a la Comisión Mixta de Escalafón, a la Auditoría de Inspección Administrativa, a los Sistemas de Tecnología Agropecuaria y de Educa-- ción Tecnológica, al mismo tiempo que tomó medidas -- para que los usuarios de sus servicios conocieran las

^{45/} Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción, "La Administra-- ción Pública del Estado Federal Mexicano", Num. 7, Ed. Presidencia -- de la República, 1976, pp. 81-82

características del sistema educativo.

3. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de -- Educación Pública, así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - instalaron unidades administrativas con una base re-- gional; la Secretaría de Recursos Hidráulicos, lo hi-- zo con una regionalización especial.
4. La Secretaría de Obras Públicas creó los "Centros -- SOP", con sede en la capital de cada Estado con el -- propósito de cumplir las diversas funciones de la de-- pendencia en forma unificada.
5. La Secretaría de la Reforma Agraria inició su proceso a través de delegaciones administrativas que integra-- ban entonces a 2,206 técnicos y promotores para aten-- der los aspectos de capacitación, tenencia de la tie-- rra y explotación racional de recursos.
6. La antigua Secretaría de Industria y Comercio, promo-- vió el fortalecimiento de sus delegaciones estatales.
7. Las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacio-- nal, de Marina, de Turismo, de Comunicaciones y Trans-- portes, así como las entonces existentes Secretarías-- de Patrimonio Nacional, de Agricultura y Ganadería y-- de Recursos Hidráulicos, establecieron unidades admi-- nistrativas en el interior de la República.

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó-- la Dirección General de Administración Fiscal y Regional y --

sus dependencias las Administraciones Fiscales Regionales, - estas últimas "para disminuir la excesiva concentración de -- trámites y decisiones de los asuntos hasta ahora atendidos ex- clusivamente en las oficinas de la capital" 46/

Por su parte, el sector paraestatal promovió la descon- centración de sus servicios conforme al acuerdo de referen- cia. Al efecto, el antiguo Instituto Nacional de Protección - a la Infancia, desconcentró la Procuraduría de la Defensa del Menor en diversas partes de la ciudad de México; el Instituto Mexicano del Seguro Social, a su vez, estableció clínicas, -- hospitales y oficinas administrativas, en el Valle de México; CONASUPO estableció 31 delegaciones estatales, así como 17 -- subdelegaciones en algunas ciudades distintas de las capita- les de los estados.

En la misma forma, en el sector agropecuario se pudo ob- servar el proceso de desconcentración de las instituciones -- públicas, tales como los Bancos Regionales de Crédito Rural y - las oficinas y mutualidades de ANAGSA, entre otros.

En cuanto al Gobierno del Distrito Federal, su Ley Orgá- nica de 1970 que dió inicio a su proceso de desconcentración dotó de amplias facultades de decisión y de prestación de ser- vicios, que anteriormente estaban centralizadas, a las 16 de- legaciones administrativas que creó. Además, en cada una de - ellas, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Fede-

46/ Decreto publicado en el D.O.F. el 20 de junio de 1973.

ral estableció departamentos de Averiguaciones Previas, también con facultades decisorias.

2. La Reforma Administrativa y los Organos Desconcentrados.

En 1977 se estimó conveniente dar mayor impulso al Programa de Desconcentración Administrativa y Territorial de la Administración Pública Federal, con el objeto de contar en ámbitos territoriales determinados, con unidades desconcentradas que, por una parte acerquen en tiempo, espacio y especialidad las acciones y decisiones al público, y por otra, contribuyan a la más eficaz atención y despacho de los asuntos de la Administración Pública Federal, para lo cual se estableció un marco jurídico-administrativo congruente con la realidad de la Administración Pública de México.

Este hecho quedó reflejado en forma precisa en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al consignarse en los artículos 16 y 17, los fundamentos para la delegación de facultades de decisión y para la creación de órganos desconcentrados. Es así, como a partir de 1977 se iniciaron y continúan acciones de desconcentración administrativa en las diversas dependencias del Gobierno Federal, dando formalidad jurídica a la desconcentración administrativa al incorporarla en sus respectivos Reglamentos Interiores. Lo mismo sucedió con los órganos desconcentrados, a los cuales, en los propios reglamentos, se les atribuyeron facultades de decisión y operación en determinadas materias o ámbitos territoriales específicos.

Asimismo, las dependencias que entonces se crearon procedieron a establecer unidades desconcentradas en las dife--

rentes entidades federativas. Tal es el caso de las Secretarías de Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Pesca, a fin de desconcentrar los servicios que prestan contribuyendo a descongestionar el área metropolitana, transfiriendo recursos a diferentes ámbitos geográficos.

Por otra parte y con el propósito de esclarecer la naturaleza jurídico-administrativa de la desconcentración, así como establecer las reglas esenciales de su operación, con la participación de los Comités Técnicos Consultivos de las Unidades de Organización y Métodos y de los directores jurídicos de la Administración Pública Centralizada, se elaboró el documento denominado "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa"*. En este documento se señalan las diferencias entre los diversos conceptos que en un sentido amplio comprende la desconcentración administrativa, es decir, se definieron las nociones de delegación simple o de trámites, de desconcentración de facultades de decisión, de órganos desconcentrados y de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal. Líneas adelante de este capítulo se transcribirá el contenido de este documento.

Especial importancia tuvieron en este programa dos trascendentes decisiones que han sido a pesar de su complejidad,-

* Este documento fue publicado con el No. 6 de la Colección Lineamientos por la Presidencia de la República en abril de 1981.

cuidadosamente planeadas y ejecutadas. Por una parte la desconcentración del gasto, por la que la Secretaría de Programación y Presupuesto modificó los procedimientos tradicionales de autorización y ejercicio del gasto público transfiriendo, en un ejercicio de corresponsabilidad a los coordinadores de sector, las tareas de la distribución y aplicación de los recursos financieros, y por otra, la desconcentración de pagos al personal público federal, tarea que antes se realizaba también de manera centralizada.

Como complemento necesario a los programas de desconcentración administrativa, el Ejecutivo Federal expidió el 11 de enero de 1978, un Acuerdo por el que se ordena la elaboración del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, conocido como (PRODETAP), mediante el cual se fortaleciera al régimen federal a través de una desconcentración territorial que promueva el equilibrio regional y la descentralización económica de cada entidad federativa.*

El Plan Goblal de Desarrollo 1980-1982, concibió a la desconcentración administrativa como "la tarea de descentralizar gradualmente los servicios de diversas dependencias, delegando responsabilidades y capacidad para tomar decisiones a entidades estatales y gobiernos locales. Se trata, como parte de la Reforma Administrativa, de que el gasto y la inversión - -

* Dispuso obtener la información y realizar los estudios y diagnóstico para la reubicación territorial de las dependencias y entidades.

pública federal se ejerzan en mayor grado en sus lugares de destino. De esta forma, el crecimiento de la Administración Pública Federal se orientará hacia las zonas prioritarias de desarrollo. También, el Programa contribuye a descongestionar las áreas metropolitanas, transfiriendo recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos".^{47/}

Asimismo cabe hacer notar que el Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de la reforma administrativa ^{48/}, tuvo como propósito fundamental el de unificar, en un solo ordenamiento, diversas disposiciones emitidas en la materia, así como de vincular las acciones de reforma administrativa al proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales.

De esta disposición destacan los siguientes dos artículos sobre el tema:

Artículo Octavo.- "Los titulares de las dependencias o los funcionarios responsables de las entidades, deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramita

^{47/} "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", Ed. Subsecretaría de Programación, SPP, 1980 p. 175

^{48/} Publicado en el D.O.F. el 24 de abril de 1979.

ción de los asuntos administrativos a cargo de las propias -- dependencias y entidades". Continúa el segundo párrafo: "Cuan do sea el caso, y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal promoverán la creación o modificación de delegaciones en las distintas regiones o zonas del país, - para agilizar los trámites que en ellas deba realizar la población de acuerdo al Plan Nacional de Desconcentración Territorial, de la Coordinación y de la Secretaría".

Como podrá observarse el Acuerdo se enfocó a la delegación en función de la desconcentración, válida dentro del concepto de la desconcentración en sentido amplio y que le concedió razón a Serra Rojas cuando en su obra comenta: "lo que actualmente se hace en la reforma administrativa es un ensayo - más cercano a la delegación que a la desconcentración"^{49/}

Por su parte el primer párrafo del numeral Decimoprimer o del mismo Acuerdo en análisis dice: "En los casos de creación o extinción de órganos desconcentrados, los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que correspondan, recabando previamente la opinión de la Coordinación General".

Resumidamente, se puede afirmar que este Acuerdo fue el resultado de la acumulación de experiencias logradas en el -- desarrollo de la reforma administrativa desde sus orígenes en 1967 hasta el programa implantado en 1977 y que consistió en-

^{49/} Serra, op. cit., p. 516

un reordenamiento global, integrado por un vasto proyecto de modernización de las actividades de la administración pública en el que figuró como mecanismo de participación a cada Comisión Interna de Administración y Programación de las dependencias o entidades paraestatales, en donde se realizaron las acciones para plantear, coordinar y autoevaluar los programas operativos y de reforma administrativa.

Asimismo le confiere a los titulares de las dependencias y a los funcionarios responsables de las entidades, la responsabilidad de programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales de acuerdo al marco global del citado programa.

Finalmente, aún cuando este Acuerdo no ha sido expresamente abrogado se podría afirmar que ha dejado de tener vigencia en razón de que las coordinaciones participantes 50/ han sido extinguidas.

Las funciones a ellas conferidas fueron absorbidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal 51/, la que a su vez fue transformada en la Coordinación General de Modernización Administrativa, a la que se han otorgado atribuciones de diseñar la política y las directri-

50/ Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación General del Sistema Nacional de Evolución y Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron lugar a la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, publicados en el D.O.F. de 19 de enero de 1983.

51/ Artículo 10 del Reglamento Interior de la SPP.

ces para la modernización administrativa de carácter global,-
sectorial e institucional.

3. Evolución de los Organos Desconcentrados de la Secretaría.

La creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, data de 1943, sin embargo no fue sino hasta 1973, cuando fue expedido el primer Reglamento Interior (Publicado en el D.O.F. el 10 de agosto de 1973) que normara y regulara las atribuciones y competencias de sus unidades administrativas.

El citado primer Reglamento estableció unidades administrativas de distinto género y denominación, por lo que careció de una técnica jurídica adecuada, es así como se puede observar que aparecen con el mismo nivel jerárquico, direcciones generales, administraciones, comisiones, direcciones, gerencia.

Fue en este instrumento donde aparecen: la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria, las Direcciones Generales de Salubridad en el Distrito Federal y de Servicios Coordinados de Salud Pública y la Gerencia General de Farmacias, que serían transformadas a otra modalidad de organización, es decir, de unidades centralizadas fueron evolucionando para irse convirtiendo en órganos desconcentrados o bien desaparecieron. Se podría afirmar que en la elaboración del Reglamento de 1973, la forma de organización administrativa de la desconcentración no era aún aplicada.

Reglamento Interior de 1977.- Este Reglamento (Publicado en el D.O.F. el 31 de agosto de 1979) fue elaborado con los -

elementos técnico administrativos, emanados de la reforma administrativa y con la normatividad, lineamientos y directrices plasmados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En lo relativo a los Órganos desconcentrados, este Reglamento introduce un capítulo específico para ellos, en el que figuraron los siguientes:

Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria,
 Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo,
 Dirección General de Farmacias,
 Patrimonio de la Beneficencia Pública.

Aún cuando estos Órganos aparecieron clasificados debidamente, recibieron distintas denominaciones, habiendo criterios según su función, lo que confirma las opiniones de destacados autores en el sentido de que no ha existido un criterio homogéneo para su denominación.

Asimismo figuraron algunas unidades administrativas centralizadas, que en los subsecuentes ordenamientos internos se transformarían, es el caso de las Direcciones Generales de Farmacias, de Salubridad en el Distrito Federal y de Servicios Coordinados de Salud Pública, que se encontraban adscritas directamente al Secretario; la Dirección General de Producción de Biológicos y la Escuela de Salud Pública al Subsecretario de Salubridad. Cabe hacer notar que cada una de ellas contenían las mismas atribuciones que conservaron, al transformarse en Órganos desconcentrados, lo que de alguna --

manera se manifestó lo conveniente y necesario que significó el otorgamiento de su respectiva autonomía técnica.

Reglamento Interior de 1978.- A menos de un año de la -- publicación del segundo Reglamento Interior, la Secretaría -- permitió un tercero (Publicado en el D.O.F. el 9 de junio de 1978), en el que también figuraron en un capítulo especial -- los órganos desconcentrados, observándose el cambio en la denominación de la Dirección General de Farmacias por el de Gerencia General de Farmacias y al Patrimonio de la Beneficencia Pública se le antepone Administración. Asimismo del articulado correspondiente a los órganos desconcentrados, se suprimieron algunos incisos de aspectos que no tenían directa -- relación con la materia de su competencia.

En lo que respecta a los incisos suprimidos, destacan -- las siguientes diferencias en relación con el Ordenamiento de 1977:

La Administración del Patrimonio de la Beneficencia deja de tener la competencia de vigilar los fondos de la Lotería Nacional; respecto a las cuotas de recuperación, dispone que sean manejadas en forma directa, importante competencia que le es asignada, para recibir y suministrar los recursos financieros que por este concepto ingresan a las unidades de asistencia médica, así como los que le concentre la Lotería Nacional.

Por lo que respecta la Comisión Nacional para la Erradi-

cación del Paludismo, se le retiran las funciones de vigilar el cumplimiento de los convenios internacionales en la materia y la de evaluar el desarrollo de los programas del Sector Salud relacionados con el paludismo.

A la Gerencia General de Farmacias se le adiciona la competencia para establecer y administrar las farmacias para los pacientes de consulta externa en los centros asistenciales de la Secretaría, además de las ya establecidas para empleados federales.

Reglamento Interior de 1981.- En este Reglamento (Publicado en el D.O.F. el 16 de marzo de 1981) figuraron el mayor número de órganos desconcentrados con que contó la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Ellos fueron:

Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública,

Comisión Constructora de la Secretaría de Salubridad y Asistencia,

Gerencia General de Farmacias,

Centro Nacional de Transfusión Sanguínea,

Delegaciones de Mejoramiento del Ambiente,

Escuela de Salud Pública,

Gerencia General de Biológicos y Reactivos,

Junta de Asistencia Privada,

Servicios Coordinados de Salud Pública y

Sistema Cartilla Nacional de Vacunación.

Los tres inicialmente enlistados, ya figuraban en el Reglamento de 1978, y la Comisión para la Erradicación del Paludismo deja de existir como Órgano desconcentrado, pasando sus recursos y funciones a la Dirección General de Epidemiología.

En lo referente a las Delegaciones de Mejoramiento del Ambiente, surge una interesante adecuación que merece ser observada y que igualmente se dió en los Servicios Coordinados de Salud Pública y que señalaba: "Ejercer las facultades que les confieren el Titular, las disposiciones legales aplicables y los convenios de coordinación que al efecto se celebren con los Ejecutivos Estatales y los Ayuntamientos".

La adecuación para estas Delegaciones, significó un avance muy importante en la desconcentración territorial en virtud de que le está transfiriendo a los niveles de gobierno estatal y municipal, con base en los convenios de coordinación, facultades para el ejercicio de sus funciones en la circunscripción territorial que les corresponda.

El Sistema Cartilla Nacional de Vacunación, creado por Decreto Presidencial (Publicado en el D.O.F. el 23 de octubre de 1980), fue incorporado en este Reglamento Interior con las atribuciones y competencias de su documento de creación; en su artículo cuarto establecía un Consejo Técnico Consultivo presidido por el titular de la Secretaría, además de integrarse por Subsecretarios de Salubridad y Asistencia, por los directores generales de Epidemiología y Asistencia Médica y a invitación expresa, por sendos representantes del IMSS, - - -

ISSSTE y DIF.

Cabe aclarar que hasta antes de este Reglamento de 1981, no figuraba ningún tipo de Consejo Interno de los Órganos -- desconcentrados, por lo que este Consejo Técnico Consultivo -- significó un buen antecedente para ellos.

El Sistema Cartilla Nacional de Vacunación, de conformidad con las disposiciones señaladas, tiene a su cargo la planeación, organización y coordinación, de la administración de vacunas a la niñez y de administrar y controlar el documento denominado Cartilla Nacional de Vacunación.

A la fecha tiene una situación especial, ya que por una parte, no se encontró como tal en el Reglamento de 1983 como tampoco en el de 1984, y por la otra, continúa realizando sus actividades normalmente y figurando su asignación presupuestal en la Secretaría de Programación y Presupuesto^{52/}.

Los restantes Órganos desconcentrados enlistados, mismos que aún permanecen vigentes, de conformidad con el Reglamento Interior vigente serán expuestos en los Capítulos III y IV de este trabajo.

Las modificaciones al artículo 3° Constitucional y a la legislación en la materia hicieron necesaria que la Secretaría de Salubridad y Asistencia modificara su denominación por Secretaría de Salud mediante el decreto que reforma la LOAPF --

52/ "Catálogo para la Programación Presupuestación 1985", México, SPP, - 1984, p. 56

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1985.

CAPITULO III

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA POR FUNCION Y POR TERRITORIO EN LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

1. La Desconcentración por Función y por Territorio en la Secretaría de Salubridad y Asistencia específicamente tiene su marco jurídico en los siguientes ordenamientos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Planeación

Ley General de Salud

Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y - -
Asistencia (D.O.F. 25-VI-1984)

Plan Nacional de Desarrollo

(D.O.F. 23-VIII-1984)

Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O.F. 30- -
VIII-1983)

Decreto por el que se descentralizan a los gobiernos estatales los servicios de salud que presta la Secretaría de --
Salubridad y Asistencia en los Estados y los que dentro del -
Programa de Solidaridad Social por Participación Comunitaria --
denominado IMSS-COPLAMAR proporciona el Instituto Mexicano --
del Seguro Social (D.O.F. 8-III-1984).

Decreto por el que las dependencias y entidades procederan a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa, que asegure el avance de dicho programa (D.O.F. 18-VI- -- 1984).

Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Mediano Plazo, denominado: Programa Nacional de Salud 1984- - 1988 (D.O.F. 9-VIII-1984)

Acuerdo de coordinación que celbran el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto de la Contraloría General de la Federación y de Salubridad y Asistencia, y el Ejecutivo del Estado de para la des-- centralización de los Servicios de Salud.

Guanajuato	(D.O.F. 27-VI-1984)
Tlaxcala	(D.O.F. 28-VI-1984)
Hidalgo	(D.O.F. 2-VII-1984)
Guerrero	(D.O.F. 3-VIII-1984)
Michoacán	(D.O.F. 18-IX-1984)
Aguascalientes	(D.O.F. 6-XII-1984)
Baja California Sur	(D.O.F. 7-XII-1984)
Campeche	(D.O.F. 10-XII-1984)
Coahuila	D.O.F. 11-XII-1984)
Colima	(D.O.F. 12-XII-1984)
Chiapas	(D.O.F. 13-XII-1984)
Chihuahua	(D.O.F. 13-XII-1984)
S. L. P.	D.O.F. 14-XII-1984)

Jalisco	(D.O.F. 17-XII-1984)
Nayarit	(D.O.F. 19-XII-1984)
Nuevo León	(D.O.F. 19-XII-1984)
Baja California	(D.O.F. 19-XII-1984)
Oaxaca	(D.O.F. 20-XII-1984)
Querétaro	(D.O.F. 21-XII-1984)
Quintana Roo	D.O.F. 26-XII-1984)
Sinaloa	(D.O.F. 26-XII-1984)
Sonora	(D.O.F. 26-XII-1984)
Tabasco	(D.O.F. 27-XII-1984)
Tamaulipas	(D.O.F. 28-XII-1984)
Yucatán	(D.O.F. 28-XII-1984)
Zacatecas	(D.O.F. 28-XII-1984)

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Simplificación de Procedimientos Administrativos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O.F. 24-I-1983)

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O.F. 8-III-1983)

Acuerdo que establece las normas de modernización administrativa para la organización de las unidades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O.F. 22-VI-1983)

Acuerdo por el que se desconcentran las farmacias de interés social de la Secretaría de Salubridad y Asistencia - - (D.O.F. 30-VIII-1984).

Acuerdo No. 33 por el que se desconcentran facultades a los Servicios Coordinados de Salud Pública en las Entidades Federativas, Órganos desconcentrados por territorio de competencia coordinada, con el propósito de darles autonomía operativa. (D.O.F. 31-VIII-1984)

Acuerdo por el que se crea el Consejo Interno de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O.F. 11-IX-1984).

De conformidad con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

II. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;

III. Aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional;

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e inte-

grar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores

V. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de Asistencia Pública;

VI. Se deroga;

VII. Normar, promover y apoyar la impartición de asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas o privadas;

VIII. Regular la prevención social a niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado;

IX. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

X. Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;

XI. Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XII. Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XIII. Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIV. Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo

que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la -- salud humana;

XV. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinaria-- que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;

XVI. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas ne-- cesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, - contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el al-- coholicismo, y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;

XVII. Poner en práctica las medidas tendientes a conser-- var la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la-- ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se re-- laciona con la previsión social en el trabajo;

XVIII. Administrar y controlar las escuelas, institutos-- y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República exceptuando aquellos que se relacionan exclusiva-- mente con la sanidad animal;

XIX. Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

XX. Prestar los servicios de su competencia; directamen-- te o en coordinación con los Gobiernos de los Estados y del Dis-- trito Federal;

XXI. Actuar como autoridad sanitaria y vigilar el cumpli-- miento del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y de sus Reglamentos;

XXII. Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento, y

XXIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En 1976 sólo el 35% de los 62 millones de habitantes que tenía el país estaba cubierto por los servicios de salud de algún régimen de seguridad social, es decir 22 millones de personas. El resto de la población, casi las dos terceras partes de los habitantes, debía ser atendido, en teoría, por la S.S.A. cuya capacidad de hospitales, centros asistenciales y servicios sólo alcanzaba a cubrir entre 15 y 18 millones de personas. Vale decir: entre 20 y 25 millones de mexicanos carecían en forma permanente de servicios de salud.

Aunque en los últimos años ha aumentado la población de derechohabiente, las instituciones de seguridad social siguen cubriendo un porcentaje reducido (40%) por su parte la cobertura de la medicina privada, difícil de estimar quizá cubra un 15% de la población restringiéndose a quienes pueden pagar sus servicios y reduciéndose en etapas de crisis económica.

En este contexto inconsistente de información sobre cobertura real de los servicios de salud hace difícil señalar situaciones precisas, sin embargo era imperativo adecuar la legislación en materia de salud para afrontar el grave problema de marginación al respecto de 15 millones de personas.-

Para ello las acciones recientes se encaminaron a establecer un Sistema Nacional de Salud iniciado con las reformas al - - artículo 4° Constitucional, la publicación de la Ley General de Salud y de disposiciones complementarias que he señalado - que especialmente se enfocan a las acciones de desconcentra-- ción.

2. Desconcentración por Función.

La desconcentración administrativa por función consiste en la transferencia de un órgano superior, de una competencia eminentemente técnica, en forma limitada o exclusiva a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada, sin dotarla de personalidad jurídica ni patrimonio propio, determinada por Ley o Reglamento Interior además por las específicas para resolver sobre determinada materia o para -- prestación de servicios que determine su instrumento jurídico de creación.

Características.- De las características generales referidas en el Capítulo I, las específicas han sido señaladas en el Reglamento Interior vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1984. La Secretaría contará con los órganos desconcentrados por función que le estarán -- jerárquicamente subordinados, tienen las facultades que este instrumento le confiere, y los específicos para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios que se determine en cada caso, atendiendo a lo dispuesto a su instrumento jurídico de creación, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El propio reglamento señala que de acuerdo con las disposiciones relativas, el Titular de la Secretaría, podría revisar, reformar, modificar y revocar, en su caso, las resoluciones dictadas por el órgano desconcentrado, quedando de manifiesto con ésto el control jerárquico.

Competencia y Estructura Orgánica.- Es competencia de los órganos administrativos desconcentrados por función la planeación, programación, organización, dirección, control y evaluación del funcionamiento de las unidades administrativas a - - ellos adscritas, con sujeción a la normatividad que establezca.

La estructura orgánica de los órganos desconcentrados es homogénea, ya que se compone de un director general o un gerente general. En cada órgano se ha establecido un Consejo Interno, que está presidido por el Secretario o por quien él -- designe.

El Consejo Interno tiene facultades de organización, presupuestación y vigilancia de funcionamiento, que podría equipararse a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales en los que tienen intervención la Subsecretaría de Planeación y la Oficialía Mayor dependientes del poder central de la Secretaría, su existencia obedece a los poderes de control y vigilancia implícitos en la relación jerárquica.

Organos Desconcentrados por Función.- De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 36 del Reglamento Interior de -- 1984, los órganos desconcentrados por función son tres:

- a). Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública,
- b). Escuela de Salud Pública de México, y
- c). Gerencia General de Biológicos y Reactivos.

Originalmente en el capitulado de este trabajo se insertó al Centro Nacional de Transfusión Sanguínea y a la Junta de Asistencia Privada, los cuales figuraron como órganos desconcentrados por función en el Reglamento Interior de 1983, - pero en virtud de lo dispuesto por el 2º Transitorio del Reglamento vigente, han sido excluidos como órganos desconcentrados.

a) Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.- La existencia de la Beneficencia Pública se remonta desde el siglo pasado y es hasta 1947, por Acuerdo Presidencial (Publicado en el D.O.F. el 7 de mayo de 1947) que se reconoce a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la facultad para administrar los bienes que constituyen el patrimonio de la Beneficencia Pública.

De conformidad por lo dispuesto en el artículo 39 del -- Reglamento Interior de 1984, tiene competencia para administrar los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Beneficencia Pública, las que recibe a nombre de la beneficencia pública por concepto de donaciones, herencias, legados; - administrar los rendimientos, utilidades, intereses y demás ingresos que se generen por las inversiones y operaciones que realice; representar los intereses de la Beneficencia Pública en toda clase de juicios, distribuir a programas de salud los recursos financieros que le concentren la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Este órgano desconcentrado tradicionalmente ha estado -- jerárquicamente subordinado a la Oficialía Mayor, en virtud -- de ser el conducto por el que se obtienen importantes ingre-- sos para el desarrollo de los programas de la Secretaría.

Actualmente su estructura administrativa se compone de -- una Dirección General, direcciones de área y jefaturas de de-- partamento.

b) Escuela de Salud Pública de México.- Tiene sus oríge-- nes desde 1922 y ha ostentado diferentes denominaciones, fue-- hasta 1977, de conformidad con el Reglamento Interior que -- adopta la que actualmente se le conoce, estando entonces como unidad administrativa subordinada a la Subsecretaría de Salu-- bridad.

De conformidad con el artículo 40 del Reglamento Inte--- rior vigente, tiene competencia para planear, organizar y rea-- lizar de acuerdo a las necesidades del Sistema Nacional de -- Salud* programas de formación y desarrollo de recursos huma-- nos a nivel técnico, superior y de postgrado en los campos de la salud pública; de educación continua; elaborar normas y -- asesorar el adiestramiento de nivel técnico que realicen la -- Secretaría, asesorar en la materia a las universidades e ins-- titutos de enseñanza media y superior; realizar investigacio--

* Conjunto de normas, políticas, programas y estructuras vinculadas con -- la regulación, organización y funcionamiento de los servicios de salud, bajo la normatividad y objetivos previstos por la Ley General de Salud.

nes en su campo; editar la revista "Salud Pública de México" - y administrar el Centro Nacional de Información y Documentación en Salud.

Su estructura administrativa está compuesta por la Dirección General, Subdirecciones, Jefaturas de Departamentos y -- Coordinación, además de su Consejo Interno.

c) Gerencia General de Biológicos y Reactivos.- El antecedente de este órgano se tiene en el primer Reglamento Interior, que señalaba a la Dirección General de Investigación en Salud Pública la atribución de producir, almacenar y distribuir, diferentes biológicos que utilizaban los servicios de - la Secretaría. Para 1977, el numeral 27 del correspondiente - Reglamento Interior estableció la Dirección General de Producción de Biológicos. En 1978, conforme al 36 del Reglamento Interior, su nombre fue ampliado al de Dirección General de Producción de Biológicos y Reactivos. En el de 1981, no figuró, - y para 1983, en el artículo 43 del Reglamento Interior aparece como órgano desconcentrado, misma forma organizativa que - conserva en el vigente.

De conformidad con el artículo 41 del Reglamento Interior vigente, la Gerencia General de Biológicos y Reactivos, - tiene competencia para fabricar, importar y en su caso exportar y distribuir productos biológicos y reactivos que utilizan las unidades de la Secretaría y las entidades del sector salud; participar en el establecimiento de normas relativas a la distribución, almacenamiento, uso, aplicación y evaluación

de estos productos y vigilar su cumplimiento en coordinación con otras unidades de la Secretaría; desarrollar investigaciones y opinar sobre las importaciones que de ellos realicen las instituciones del Sector Salud.

Su estructura administrativa se compone por la Gerencia General, Direcciones de Area, Subgerencias, Subdirecciones, Jefatura de Departamentos, Oficinas y Mesas.

d) Centro Nacional de Transfusión Sanguínea.- La obtención de sangre para las unidades hospitalarias de la Secretaría, ha sido una problemática que desde hace tiempo se ha tratado de afrontar. Datos recientes indican que en 1977, la SSA estableció un programa denominado PRONADOSA (Programa Nacional de Donación Altruista de Sangre), que consistió en campañas públicas para obtener este vital insumo para la salud, a través de la Dirección General de Alimentos Bebidas y Medicamentos.

Fue entonces que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de 1981, se dispuso la creación del Centro Nacional de Transfusión Sanguínea, como órgano desconcentrado cuyas funciones consistieron en promover y regular las campañas de donación sanguínea, normar y operar métodos y técnicas en relación a la captación, estudio, procesamiento y almacenamiento, distribución y aplicación de la sangre y sus derivados. En el Reglamento siguiente continuó con las mismas atribuciones, más sin embargo, en el Reglamen-

to Interior vigente no figuró en su articulado.

e) Junta de Asistencia Privada.- La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en su artículo 84 estableció que el Titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia designará a cuatro vocales y entre ellos, al Presidente de la Junta.

Esta Ley, ha señalado a la Junta de Asistencia Privada, como el órgano por medio del cual el poder público ejerce el cuidado y vigilancia sobre las instituciones de asistencia privada. No obstante que la facultad conferida al Titular de la Secretaría fue relativamente limitada, en razón de su ámbito jurisdiccional, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia de 1981, adecuándose a las referidas reformas estableció con precisión jurídico administrativa, la competencia estableciéndola a un órgano administrativo desconcentrado.

El Reglamento Interior de 1983, le dió el mismo tratamiento con la competencia para aplicar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la vigilancia de ellas y el apoyo a los patronatos de las instituciones en la administración de los mismos, así como aprobar sus estatutos, presupuestos y estados financieros.

El Reglamento Interior vigente, no contiene en su artículo a este desconcentrado, sin embargo, en su Sexto Transitorio dispone que proseguirá con sus funciones y facultades - -

contenidas en el artículo 44 del Reglamento que abroga, en -- tanto se reforma y adiciona la Ley que la regula.

Es importante destacar que los tres órganos desconcentra dos que subsisten dentro de la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia obedecen a un propósito de racionalidad administrativa, ya que sus funciones son de carácter ex-- clusivo que no se duplican con las funciones que realizan las unidades centrales y son congruentes con la implementación -- del Sistema Nacional de Salud.

3. La Desconcentración Administrativa por Territorio.

Concepto.- Es la transferencia de un órgano superior de una competencia eminentemente técnica, en forma limitada o -- exclusiva, a un órgano inferior periférico, sin dotarle de -- personalidad jurídica ni patrimonio propios, determinada por el Reglamento Interior, además por los específicos para la -- prestación de servicios en un ámbito territorial que determine su instrumento jurídico de creación.

Características.- De las características señaladas para los órganos desconcentrados en el Capítulo I, las características especiales de los órganos desconcentrados por territorio son:

- a) La competencia técnica para la prestación de servi--- cios en un ámbito territorial limitado, que puede ser una Entidad Federativa y Municipio.
- b) Derivados mediante Acuerdos de Coordinación.
- c) Concurrencia de recursos de la Federación y del Go--- bierno de la Entidad.
- d) Asumen los aspectos operativos, dejando a la unidad - central la regulación y el control.

Estructura Orgánica y Competencia.- Este tipo de órganos desconcentrados, cuentan con un órgano de gobierno colegiado, denominado Consejo Interno. Lo preside el titular del Ejecuti vo de la Entidad Federativa y como primer vocal el jefe de --

los Servicios Coordinados de Salud Pública, SCSP, de la entidad de que se trate, además de las vocalías que recaigan en los titulares del área de desarrollo social del Gobierno de cada estado y por los subjeses de los SCSP.

De conformidad con el artículo 43 del Reglamento Interior, corresponde a cada uno de los Servicios Coordinados en su circunscripción territorial:

I. Ejercer las facultades que le sean encomendadas por la Secretaría y el Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente en su caso,

II Prestar los servicios de salud pública que la Secretaría desconcentre, así como los servicios de carácter local que le confie el ejecutivo estatal correspondiente, en su caso, de acuerdo a los planes y programas federales, estatales y municipales y al acuerdo de coordinación de que se trate;

III. Llevar a cabo los programas señalados por las unidades centrales de la Secretaría y del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente, en su caso, en materia de salud -- cumpliendo al efecto las normas respectivas;

IV. Apoyar la integración y coordinación de los sistemas estatales de la salud;

V. Rendir a las direcciones generales y unidades administrativas equivalentes de la Secretaría y del Gobierno de la entidad federativa correspondiente, en su caso, los informes periódicos que requieran para fines de evaluación y control de los servicios de salud desconcentrados territorialmente en

los Servicios Coordinados de Salud Pública;

VI. Llevar a cabo programas de Desconcentración Territorial en la propia entidad federativa y de su circunscripción, de acuerdo a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Federal

VII. Participar en la planeación estatal en materia de salud y en el Subcomité de Salud y Seguridad Social del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo correspondiente, ajustándose al programa sectorial de salud, y a los lineamientos de las unidades centrales de conformidad con la Subsecretaría de Planeación;

VIII. Apoyar la descentralización de la Secretaría;

IX. Coordinar las acciones en la utilización de los recursos que la Secretaría y el gobierno estatal correspondiente, en su caso, le destine para los programas de salud;

X. Administrar los recursos financieros y materiales que les sean destinados por la Secretaría y la entidad federativa correspondiente, en su caso, de conformidad a los lineamientos que establezcan las autoridades competentes;

XI. Elaborar el anteproyecto de programa-presupuesto, -- ajustándose a las normas establecidas;

XII. Administrar los recursos humanos con sujeción a las leyes aplicables, al acuerdo de coordinación y a los lineamientos y normas de la Oficialía Mayor de la Dependencia y del Gobierno del Estado correspondiente, en su caso, y

XIII. Ejercer las demás facultades que le confieran las disposiciones legales, el acuerdo de coordinación, el Secreta

rio y el Ejecutivo local correspondiente, en su caso.

Este mismo ordenamiento, es más específico y señala las funciones de cada jefe de los Servicios Coordinados de Salud Pública, dentro del ámbito de su competencia y son:

I. Representar a la Secretaría y al gobierno del estado correspondiente, en su caso, ante las demás autoridades federales, estatales y municipales, así como las entidades públicas y privadas;

II. Aplicar y conducir las acciones tendientes a la integración del sistema estatal de salud correspondiente;

III. Apoyar la coordinación del sector salud en el ámbito estatal conforme a las leyes y a los lineamientos del Secretario;

IV. Programar, coordinar, controlar y evaluar las actividades de los servicios a su cargo, con base en la legislación aplicable y al acuerdo de coordinación correspondiente;

V. Mantener informadas a las unidades administrativas de la secretaria y del gobierno de la entidad federativa correspondiente, en su caso, que lo requieran, respecto de los servicios encomendados a su cargo, de conformidad con las leyes -- aplicables y al acuerdo de coordinación correspondiente;

VI. Cuidar la ejecución de las normas y programas de las unidades centrales y facilitar el control que ejerzan éstas;

VII. Proporcionar, de acuerdo con las políticas establecidas, los dictámenes, opiniones, informes, datos a la coope-

ración de asistencia técnica que sea requerida por otras dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, por las demás unidades administrativas de la propia Secretaría, o por las autoridades estatales competentes;

VIII. Coordinar sus acciones con los representantes de otras instituciones públicas y privadas de salud, que funcionen en la entidad federativa de que se trate;

IX. Vigilar que los servicios a su cargo operen conforme a la planeación correspondiente;

X. Apoyar la descentralización de la Secretaría, y

XI. Ejercer las demás facultades que le asignen las autoridades competentes.

a) Los Servicios Coordinados de Salud Pública en las Entidades Federativas.- El Reglamento Interior de 1981, en su artículo 56 estableció por primera ocasión a los Servicios Coordinados de Salud Pública dentro de un capítulo específico dentro de órganos desconcentrados. El contenido de este precepto, se apoyó en el Código Sanitario y en los Acuerdos de Coordinación celebrados con los Ejecutivos Estatales.

Al respecto el artículo 13 del Código Sanitario disponía que "con el propósito de coordinar las actividades sanitarias que realizan las autoridades federales, las estatales y las municipales y de aplicar principios técnicos y procedimientos uniformes la Secretaría de Salubridad de Asistencia, podrá celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, para establecer los Servicios Coordinados de Salud Pública, con la concurrencia del personal sanitario de las entidades participantes y en la cooperación económica de las mismas"

El mismo Código señalaba los elementos que deberían contener los Convenios, tales como los fondos y bienes que deba aportar cada una de las partes, las circunscripciones en que debe dividirse la Entidad para realizar los programas de trabajo, el procedimiento para la aprobación por las partes, de los proyectos de presupuesto, las disposiciones legales y administrativas que se adoptarán para el cumplimiento del convenio, la vigilancia sobre el desarrollo de los servicios, la facultad de la Secretaría para nombrar los jefes de los servi

cios, entre otros.

Los Convenios de Coordinación tuvieron sus orígenes y fundamentación en la Ley de Coordinación y Cooperación de los Servicios Sanitarios en la república (publicada en el D.O.F. el 25 de agosto de 1934) tuvo como finalidad, la de establecer bases para la coordinación con el propósito de evitar invadir las jurisdicciones de los servicios federales y locales, y en la que facultaba al titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a celebrar convenios con los gobiernos de las entidades y municipios, recayendo en éste la dirección técnica*.

Así como el que le antecedió, el Reglamento Interior (publicado en el D.O.F. el 13 de octubre de 1983) tuvo en su Capítulo IX, el rubro dedicado a la Desconcentración Administrativa por territorio y de la descentralización de la Secretaría. En este último se hizo la fusión de las dos formas de organización, que desde el punto de vista semántico tienen el mismo significado, pero que en la práctica, la desconcentración administrativa a través de el órgano desconcentrado, ha ido tomando su propio perfil.

Al igual que el Reglamento de 1981, sustentaban sus acciones para el establecimiento de los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Código Sanitario el cual señalaba la facultad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia para po-

* Abrogada el 1º de julio de 1984, fecha de inicio de vigencia de la Ley General de Salud, publicada en el D.O.F. el 7 de febrero del mismo año

der celebrar acuerdos con los gobiernos de los Estados para - establecer los SCSP en cada uno de ellos. Su organización, fa- cultades y funcionamiento se regiría por lo dispuesto por el - Código Sanitario y el Acuerdo correspondiente, así como por - los acuerdos de delegación y desconcentración de facultades - que dicte el Secretario.

Tanto en la breve vigencia del Reglamento de 1983 como - en el actual, tienen un marco teórico jurídico fortalecido en materia de desconcentración administrativa por territorio. Al establecer en cada uno de los SCSP, un Consejo Interno presi- dido por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, quien tomará las decisiones para planear, organizar e implementar los ser- vicios de acuerdo con un criterio idóneo a su ámbito geográ- fico.

Al efecto, en los Acuerdos de Descentralización de los - Servicios de Salud se han señalado las atribuciones que el -- Gobernador de la Entidad tendrá como Presidente del referido- Consejo Interno:

I. Proponer ante el Secretario de Salubridad y Asisten- cia la terna para la designación del jefe de los Servicios - Coordinados de Salud Pública del Estado, de conformidad con el perfil del puesto y la normatividad aplicable. Asimismo, - proponer la remoción de dicho jefe ante el propio secretario cuando exista causa justificada;

II. Aprobar el proyecto de programas-presupuesto de di- chos servicios;

III. Aprobar los proyectos de programas de los Servicios Coordinados de Salud Pública para el mediano y largo plazo;

IV. Proponer a la S.S.A. las modalidades de la prestación de los servicios de salud;

V. Encomendar facultades en materia de salud pública a los Servicios Coordinados y que correspondan al Gobierno del Estado;

VI. Evaluar la organización y funcionamiento de los Servicios Coordinados de Salud Pública y proponer ante la S.S.A. las adecuaciones correspondientes;

VII. Establecer el modelo que se convenga con la Federación, para regular la organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Salud, así como aprobar los proyectos para el desarrollo del mismo y vigilar su vinculación con el Sistema Nacional de Salud;

VIII. Promover la práctica de auditorías administrativas a dichos servicios, por parte de la S.S.A., cuando la considere necesario.

IX. Ordenar la práctica de auditorías y visitas de inspección a los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado;

X. Aprobar los programas de carácter multisectorial en el ámbito de su competencia que requiera el funcionamiento de los servicios señalados, en congruencia con los trabajos de los COPLADES:

XI. Aprobar y promover los programas de desconcentración

de los Servicios Coordinados de Salud Pública, hacia sus respectivas jurisdicciones sanitarias;

XII. Validar la información que sobre la organización y funcionamiento general de los Servicios Coordinados de Salud Pública rinda su titular, y

XIII. Aprobar el Reglamento Interior del Consejo Interno de Administración y verificar el cumplimiento de las normas - que sobre perfiles de puesto del personal técnico y directivo establezca la S.S.A.

b) Los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.- Desde la aparición del primer Reglamento Interior, el ahora órgano administrativo desconcentrado Servicios Coordinados de Salud Pública del Distrito Federal, figuró como unidad administrativa, adscrita directamente al titular de la Secretaría. - Inicialmente tuvo el nombre de Dirección General de Salubridad en el Distrito Federal (artículos 36 y 16 de los Reglamentos Interiores de 1973 y 1977, respectivamente) y posteriormente Dirección General de Salud Pública en el Distrito Federal (artículos 43 y 33 de los Reglamentos Interiores de 1978- y 1981, respectivamente). Todos ellos tuvieron competencia de vigilancia epidemiológica; de mejoramiento del ambiente; programas de atención preventiva y curativa y para proporcionar el servicio de sanidad internacional en el aeropuerto de la ciudad de México.

Fue en el Reglamento Interior de 1983, que en sus capítulos IX y X figura como órgano programático a desconcentrar -- los servicios a su cargo en regiones del Distrito Federal, -- así como apoyar la descentralización de los servicios de salud en esta entidad; de proporcionar el servicio de sanidad internacional en el aeropuerto; coordinar con los denominados institutos nacionales de salud y con otras dependencias federales, la prestación de los Servicios de Salud en esta entidad.

Estas mismas atribuciones conservó en el Reglamento vigente, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación -

el 25 de junio de 1984. Este órgano se encuentra involucrado en el Sistema Nacional de Salud, participando en un sistema estatal en el que también intervienen la Dirección de Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal, además de los servicios que prestan los sectores social y privado mediante una integración funcional.

Para este fin la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Departamento del Distrito Federal han pactado las Bases (instrumento publicado en el D.O.F. 16-VIII-84) para la integración y descentralización de los servicios de salud de ambas dependencias, en las que convienen la vigilancia en la distribución y aplicación de los recursos financieros, en homogeneizar las prestaciones salariales, jornadas de trabajo, horarios y turnos del personal de ambas dependencias.

Facultades que se desconcentran a los servicios coordinados de Salud Pública.- De conformidad con los acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios de salud, el titular de la Secretaría de Salubridad emitió un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1984 por el que se desconcentran a estos órganos desconcentrados por territorio y con el propósito de darles autonomía operativa las siguientes competencias:

I. De investigación y desarrollo: En materia de Educación para la Salud, de Enseñanza en Salud, Investigación de los efectos del ambiente en la Salud.

II. De Planeación: En materia de Coordinación Sectorial, Estadística e Informática, Evaluación, Modernización Administrativa y Planeación y Presupuesto.

III. De Regulación Sanitaria: En materia de Control de Insumos para la Salud, de Control de la Salud Ambiental y Ocupacional, de Control Sanitario de Bienes y Servicios, de Inspección y Licencias Sanitarias.

IV. De Servicios de Salud: En materia de Epidemiología, de Medicina Preventiva, Planificación Familiar, de Atención Médica y Asistencia Social.

V. De Administración: En materia de Abastecimiento, de Administración y Servicios Generales, Administración de Personal, y de Contabilidad.

VI. De control: En materia de Supervisión y Auditoría, - Quejas y Denuncias.

VII. Jurídica.

CAPITULO IV
PERSPECTIVAS DE LA DESCONCENTRACION

1. Programa Nacional de Salud.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de -- nuestra Carta Magna (reforma publicada en el D.O.F. el 3 de -- febrero de 1983), que establece la organización, por parte -- del Estado, de un sistema de planeación democrática, y por la ley de planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, -- PND, contiene entre otros aspectos el marco general de los -- objetivos nacionales, los principios políticos fundamentales -- del Proyecto Nacional, hasta la estrategia de desarrollo eco- -- nómico y social. La estrategia de referencia contempla dos lí -- neas, siendo la primera la reordenación económica y la segun- -- da, la denominada el cambio estructural 53/.

El cambio estructural contiene como una de sus orienta- -- ciones generales que guiarán las acciones globales, sectoria- -- les y regionales del Plan, descentralizar en el territorio -- las actividades productivas y el bienestar social. Al respec- -- to señala: "la política de descentralización de la vida nacio- -- nal comprende dos dimensiones diferentes, aunque estrechamen- -- te relacionadas; por una parte la desconcentración territo---

53/ "Plan Nacional de Desarrollo", Ed. S.P.P., México, 1983, p. 114

rial y la reordenación de la economía nacional y por otra la descentralización de funciones y recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas"^{54/}.

Asimismo la Ley de Planeación prevé el establecimiento de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en consecuencia, en el decreto, por el que se aprueba el PND se dispuso la integración del programa de mediano plazo de Salud, que se le denominó Programa Nacional de Salud, - PNS. (Publicado en el D.O.F. 9-VIII-1984).

El propósito básico de este programa sectorial es elevar el nivel de salud de la población procurando tender a la plena cobertura de los servicios de salud, preferentemente en el primer nivel de atención* y el mejoramiento de la calidad básica de éstos, así como a través de la protección social de los grupos vulnerables, todo ello mediante la coordinación -- social y desarrollo de un Sistema Nacional de Salud racional y eficiente, que en líneas siguientes me referiré.

En el Programa Nacional de Salud se establecieron cinco estrategias instrumentales que envuelven los proyectos estra-

^{54/} "Plan Nacional de Desarrollo", op. cit., p. 137

* Tradicionalmente se han estratificado en tres niveles la atención médica: el primer nivel las tareas preventivas, educativas y asistenciales; el segundo nivel tareas de restauración de la salud a través de medicina de especialidades; y el tercer nivel la rehabilitación y medicina que requiere recursos de alta complejidad.

tégicos y los programas de acción*, así como para el logro de sus objetivos y que son: 55/

- Sectorización
- Descentralización
- Modernización Administrativa
- Coordinación Intersectorial, y
- Participación de la Comunidad

Las estrategias antes dichas son complementarias e interdependientes entre sí con las que se ha considerado permitirá el establecimiento y consolidación del Sistema Nacional de -- Salud. Para nuestro tema, la que nos interesa analizar es

la referente a la descentralización y que está conceptuada -- como "la transferencia gradual de los servicios de atención -- a la población abierta a las entidades federativas y descon-- centración de los sistemas federales de seguridad social, integrándose sistemas estatales de salud" 56/. Al efecto el PNS definió las siguientes líneas de acción en las que concurren las relativas en materia de desconcentración:

- Se reforzará el carácter normativo de control de la --

55/ "Programa Nacional de Salud", D.O.F. 23-VIII-1983, p. 22

56/ Ibidem

* PROGRAMAS DE ACCION.- Los vinculados a la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la atención médica: De atención médica; de atención materno-infantil; de salud mental. Para la prevención y control de enfermedades y accidentes. Los vinculados con la promoción de la salud: Educación para la salud; de nutrición; de salud ocupacional; contra las adicciones. Los vinculados al control -- sanitario y ambiental: De salud ambiental; sanea-(continúa pag.#)

administración central de la administración central de la SSA a través de los sistemas de programación, presupuestación, -- evaluación, control e información.

- Se racionalizará tanto la regulación en materia sanitaria como las estructuras centrales de organización.

- Se homogeneizará la prestación de los servicios de salud en cada entidad federativa, tomando como punto de partida la situación general en que se encuentran.

- Se promoverá la expedición de legislaciones locales en materia de salubridad.

- Se desconcentrará el ejercicio de las facultades que en materia de salubridad general corresponda a la SSA.

- Se formulará y llevarán a cabo programas para contribuir y fortalecer los procesos de desconcentración de los servicios de salud que tienen a cargo del IMSS y el ISSSTE, para su integración a los Sistemas Estatales de Salud.

- Se ampliará y fortalecerá en el corto plazo la participación de los gobiernos de las Entidades, en la coordinación-programática del sector y en la administración y operación de los servicios integrados de salud a población abierta.

* miento básico; control y vigilancia sanitaria. Para contribuir al desarrollo demográfico armónico: de planificación familiar. Para fortalecer la asistencia social. Programas de apoyo: de investigación para la salud; formación y desarrollo de recursos humanos para la salud; de información; de insumos para la salud.

Convenios Unicos de Desarrollo.- Si bien no resulta un instrumento que directamente incida en la regulación de la desconcentración administrativa; por su vinculación con la descentralización de la vida nacional, si se desprenden aspectos -- que conviene señalar.

En la vertiente de coordinación, la Ley de Planeación -- establece la facultad de convenir la coordinación que se requiera a efecto de que los gobiernos de las Entidades Federativas participen en la planeación nacional del desarrollo, -- coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a -- la consecución de los objetivos de la planeación nacional y, -- para que las acciones a realizar por la Federación y los Estados, se planeen de manera conjunta.

De conformidad con lo dispuesto por el citado Ordenamiento se podrán celebrar los Convenios Unicos de Desarrollo, CUD, cuyo objeto fundamental consiste en la instrumentación de la política de desarrollo regional establecida en el Plan, mediante la coordinación de los ejecutivos federal y estatal -- para llevar a cabo programas tendientes a la descentralización de la vida nacional.

Entre otras estipulaciones, las partes convienen en realizar las acciones que resulten necesarias para llevar a cabo de inmediato, la integración programática de los servicios de salud a población abierta a cargo de la SSA, del Programa -- IMSS-COPLAMAR y de la propia entidad, conforme a las modalidades específicas que se convengan, así como reforzar la coordina

nación en el ejercicio concurrente de sus atribuciones en materia de salubridad general, con el propósito de organizar -- y desarrollar un Sistema Estatal de Salud.

Para llevar a cabo la integración programática de los -- servicios señalados el Gobernador presidirá, tanto el Consejo Técnico de los Servicios Coordinados de Salud Pública en la - Entidad, como el Consejo Estatal de Vigilancia de los servi-- cios IMSS-COPLAMAR y acordará con los titulares de esos servi-- cios el ejercicio de las funciones que tienen a su cargo. Al- efecto, el Ejecutivo Estatal tendrá las siguientes facultades:

I. Elaborar y vigilar que se lleve a cabo el programa es-- tatal de atención a población abierta, dentro del marco del - programa nacional y de los programas de la SSA y de IMSS-CO-- PLAMAR con la participación que corresponda al COPLADE;

II Evaluar la ejecución del programa estatal;

III. Opinar sobre los programas-presupuesto de los Servi-- cios Coordinados y de IMSS-COPLAMAR para el trámite que proce-- da;

IV. Recomendar medidas tendientes al aprovechamiento más racional de las unidades de atención a población abierta con-- forme a criterios de regionalización, escalonamiento, apoyo - recíproco y eficiencia en el manejo de los recursos;

V. Recomendar las obras de beneficio colectivo para las-- que deberán aprovecharse las jornadas de trabajo de los usua-- rios;

VI, Coadyuvar a la homogeneización de los servicios de -

atención a población abierta conforme a políticas y normas - técnicas comunes;

VII. Hacer del conocimiento de las unidades centrales - las deficiencias y problemas de los servicios así como recomendar medidas correctivas, y

VIII. Acordar con los Jefes de Servicios Coordinados de Salud Pública y con los titulares de IMSS-COPLAMAR el ejercicio de sus facultades cuando sea necesario para la coordinación programática.

En todas las materias de Salubridad General la dependencia competente de la Administración Pública Federal podrá, a solicitud del Ejecutivo del Estado, asumir temporalmente la prestación de los servicios que conforme a la ley corresponden al Gobierno del Estado.

2. El Sistema Nacional de Salud.

Desde hace varios lustros el Estado inició esfuerzos tendientes a la coordinación y compatibilización de las acciones de las dependencias y organismos que prestaban servicios de salud, pero viejas rutinas burocráticas impidieron la obtención de todos los resultados esperados. Fue hasta 1981, que el Gobierno Federal instituyó en la Presidencia una oficina a la que se le confió la responsabilidad de estudiar las diversas opciones de carácter administrativo que se presentaban para la racionalización de la actividad de salud del Estado.*

Una vez terminados esos estudios se concluyó que por los distintos regímenes jurídicos, laborales y fiscales así como por la magnitud administrativa de la tarea, era conveniente el establecimiento de un Sistema Nacional de Salud (SNS), entendido como un mecanismo de coordinación funcional, que dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurare la compatibilidad de los programas institucionales para así formar el Programa Nacional de Salud y garantice la expansión complementaria de la capacidad instalada, del equipamiento y de la formación de recursos humanos.

Ese mecanismo de coordinación funcional y de complementación, no afecta la agilidad de las instituciones participantes, puesto que se ajusta a su carácter de entidades paraesta

* Acuerdo por el que se crea la Coordinación de los Servicios de Salud Pública adscrita a la Presidencia de la República como unidad de asesoría y apoyo del Ejecutivo Federal (D.O.F. 25-VIII-1981)

tales.

Las reformas jurídicas encaminadas a establecer un Sistema Nacional de Salud, coordinado por la autoridad sanitaria y que agrupara a las diversas dependencias y entidades públicas que han venido actuando en el campo de la salud fueron a las leyes del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Código Sanitario Federal, definieron las bases iniciales para la formación de dicho Sistema, el cual quedaba bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El 5 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un nuevo párrafo tercero del Artículo 4º de la Constitución Política que eleva a rango constitucional el derecho a la protección de la salud y que previene que una ley reglamentaria definiría las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud, culminando así, un largo proceso dirigido a que la salud fuera contemplada de manera integral en la Norma Fundamental en beneficio de todo mexicano.

Respecto a la expresión derecho a la protección de la salud, la exposición de motivos de la iniciativa señaló: "...se ha optado por la expresión derecho a la protección de la salud, porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados. En particular, debe llamarse la -

atención de que sin la participación inteligente, informada, solidaria y activa de los interesados no es posible que se -- conserve, recupere e incremente la salud; en este campo no se puede actuar en contra de los deseos de los ciudadanos". ^{57/}

El 7 de febrero de 1984, se publicó la Ley General de Salud, reglamentaria del párrafo aludido, y que entró en vigor el 1° de julio del mismo año, la cual establece los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para la consolidación de un Sistema Nacional de Salud que haga posible que el nuevo derecho constitucional sea disfrutado en el más corto plazo. El ordenamiento previene que la S.S.A. actúe como coordinadora del Sistema, que integran los sectores social y privado además de toda dependencia y entidad pública que preste servicios de salud.

Cabría destacar que la consagración constitucional del derecho a la protección de la salud, no se trata de un aparato burocrático nuevo, sino de un sistema conducido por la autoridad sanitaria, en el que como se ha manifestado, las instituciones de salud sin perjuicio de su personalidad jurídica y patrimonio propios y de su autonomía paraestatal, se integran y coordinan funcionalmente, para evitar duplicidades y contradicciones.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5° de la Ley General de Salud, el Sistema Nacional de Salud, está con

^{57/} "Las Reformas Jurídicas para el Sistema Nacional de Salud", Cuadernos de la SSA, No. 1, México 1983, p. 18

tituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud; así como por los mecanismos de coordinación de acciones y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

El SNS, como se ha señalado, forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y de conformidad con el artículo 6° de la Ley General de Salud tiene como objetivos:

- Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

- Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país

- Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;

- Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;

- Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;

- Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud, y

- Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinene hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que presten para su protección.^{58/}

Acuerdos de Coordinación. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley General de Salud, se han realizado los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud, celebrados por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Salubridad y Asistencia y, el Ejecutivo de cada Entidad Federativa.

Su objetivo es el establecimiento de las bases para la elaboración y ejecución del Programa Estatal de Descentralización de Servicios de Salud, en cada Entidad.

Para instrumentar estos acuerdos además de la fundamentación antes referida, se emitió un instrumento en el que se establecieron las bases* para el programa en el que destaca el concepto de que la descentralización es un proceso integrado por etapas sucesivas que deben desenvolverse gradualmente pa-

^{58/} "El Sistema Nacional de Salud", Revista de Planeación Democrática, - No. 14, México 1984, pp. 19-22

* Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece Bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la SSA, publicado en el D.O.F. el 25 de junio de 1983.

ra asegurar su eficacia. De entre sus cláusulas tienen especial contenido las siguientes:

Quinta.- El Gobierno del Estado y la S.S.A., convienen que de manera temporal, los servicios coordinados proporcionarán los servicios de salud y ejercerán las facultades sanitarias cuya autoridad que le confiere al Gobierno local la legislación aplicable, de acuerdo con lo previsto por la Ley -- General de Salud.

Sexta.- En congruencia con el Programa de Descentralización de los servicios de salud, el nuevo modelo de la S.S.A. reserva a las unidades centrales la regulación y control de los servicios de salud; asigna al nivel de coordinación regional las funciones de apoyo y enlace entre el nivel normativo y el responsable de aplicar los programas de salud. Asimismo, confiere al nivel operativo la gestión inmediata de los servicios y el contacto directo con la población.

Séptima.- La S.S.A. fungirá como instancia de programación, presupuestación, fijación de normas técnicas y supervisión y evaluación general de los servicios de salud en tanto que corresponderá al Gobierno del Estado la coordinación operativa de los mismos, para asegurar su interrelación con su sistema Estatal de Salud.

Décima Primera.- La S.S.A. podrá convenir con el Gobierno del Estado que los Servicios Coordinados apoyen el desarrollo de Funciones de Orden Federal, en Materia Sanitaria, sin perjuicio de la competencia originaria de la Secretaría al --

respecto.

Décima Segunda.- La S.S.A. dictará las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de los Servicios de Salud en las materias de Salubridad General de la Entidad y verificará su cumplimiento.

Décima Séptima.- Corresponde al Gobierno del Estado en materia de Salubridad General como autoridad local y dentro de su respectiva jurisdicción territorial:

1. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los siguientes servicios de Salubridad General:

1. Atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;

2. Atención materno-infantil;

3. Planificación familiar;

4. Salud mental;

5. Organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud.

6. Promoción de la formación de recursos humanos para la salud;

7. Coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;

8. Información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;

9. Educación para la salud;

10. Orientación y vigilancia en materia de nutrición;

11. Prevención y el control de los efectos nocivos de -- los factores ambientales en la salud del hombre;

12. Salud ocupacional;

13. Prevención y el control de enfermedades transmi--- bles;

14. Prevención y el control de enfermedades no transmi-- sibles y accidentes;

15. Prevención de la invalidez y la rehabilitación de in válidos;

16. Asistencia social;

17. Programa contra el alcoholismo, y

18. Programa contra el tabaquismo.

II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del -- Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación pro-- gramática en el primero;

III. Formular y desarrollar programas locales de salud, -- en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo -- con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarro-- llo.

IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en mate-- ria de salubridad local les competen;

V. Elaborar información estadística local y proporcionar la a las autoridades federales competentes;

VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumpli-- miento de esta Ley y demás disposiciones generales aplicables

VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la propia ley y demás disposiciones generales aplicables.

Sistemas Estatales de Salud.- La Ley General de Salud establece que los Gobiernos de las Entidades Federativas coadyuvarán en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los Acuerdos de Coordinación que celebren con la S.S.A. a la consolidación del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito la ley de referencia le confiere a estos gobiernos las facultades de planear, organizar, y desarrollar en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programativa en el S.N.S.

El Sistema Estatal, en su desarrollo, comprenderá tanto los servicios de salud a población abierta que involucran a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, al programa IMSS-COPLAMAR y a los de la propia entidad, así como a los servicios de salud a población derechohabiente que otorgan las instituciones federales de seguridad social en el Estado y, en su caso de la entidad. Asimismo, comprenderá los servicios de salud en cada entidad a cargo de los sectores social y privado.

N O T A

Las modificaciones al artículo 3o. Constitucional y a la legislación en la materia, hicieron cenesaria que la Secretaría de Salubridad y Asistencia modificara su denominación por Secretaría de Salud, que como se ha pronunciado, se ajusta a la concepción y cobertura de la nueva garantía social y de -- los diversos servicios públicos, sociales y privados que componen el Sistema Nacional de Salud.

Fue así que con fecha 21 de enero de 1985 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 26 y 39 fracciones III, VI, VII, VIII y XXIII de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del Decreto que la reforma y adiciona, cuando en las disposiciones jurídicas se haga referencia a la Secretaría de Salu-- bridad y Asistencia, se entenderá hecha a la Secretaría de -- Salud.

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

- PRIMERA.- La desconcentración administrativa tiende a constituirse como forma eficiente de organización de la -
Administración Pública Federal.
- SEGUNDA.- La desconcentración administrativa ha adquirido un-
propio perfil basado en la transferencia de faculta
des de un órgano superior a otro inferior y de nor-
mas específicas de gestión que constituyen la auto-
nomía técnica. Asimismo tiene especial importancia
por la relación de confianza que si bien queda suje
ta a la regulación y al control de la autoridad su-
perior, se le otorga la corresponsabilidad a los --
servidores públicos que en ella interviernen, repre
sentando un avance de la participación democrática.
- TERCERA.- La normatividad expedida recientemente sobre el fun
cionamiento de las entidades paraestatales de la --
Administración Pública Federal que incluyen la con-
formación y función de sus órganos de gobierno cons
tituyen normas sobre la sectorización que en parte-
ha venido a llenar la laguna jurídica que la doctri
na ha señalado respecto a la normatividad para las-
empresas públicas.

- CUARTA.- Dada la problemática de la salud, que se puede resumir en un modelo cuantitativa y cualitativamente -- concentrado, en el que en consecuencia prevalecen -- formas altamente concentradas de atención, heterogeneas en cobertura y poco integradas, motivaron -- que en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se diera un modelo de desconcentración más desarrollado.
- QUINTA.- La descentralización de los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia es un proceso formado por etapas sucesivas que deben -- desenvolverse gradualmente para asegurar su eficacia, cuya ejecución inicial se les ha confiado a -- los servicios coordinados de salud pública.
- SEXTA.- Temporalmente, los referidos Servicios Coordinados proporcionarán los servicios de salud y ejercerán -- las facultades sanitarias y autoridad local que le confiere al gobierno local la legislación aplicable, significando este órgano administrativo desconcentrado por territorio, un órgano de transición.
- SEPTIMA.- La desconcentración administrativa en la Secretaría de Salubridad y Asistencia presentaba una perspectiva de doble problemática: la más general de orden -- político que implicó la redistribución de competencia y la de orden administrativo que se refiere a -- las adecuaciones para conducir su proceso.

OCTAVA.- A nivel político, se ha definido con precisión las responsabilidades por ámbito de acción y orden de gobierno, mediante la vertiente de coordinación en la que se ha determinado la concurrencia entre la federación y las sociedades federativas para la prestación de los servicios de salud y la competencia en materia de salubridad general y local.

NOVENA.- Desde la perspectiva administrativa, se ha instrumentado la condición básica para llevar a cabo la desconcentración inmersa en el programa de descentralización, consistente en la integración funcional de los servicios que prestan la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Gobiernos Estatales y Programa IMSS COPLAMAR, a fin de establecer sistemas estatales de salud.

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

- Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Cannasi, José. Derecho Administrativo. Vol. I, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1976.
- Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, 4a. Edición, Miguel Angel Porrúa, S.A., México, 1980.
- Chuayffet, Chemor Emilio. Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
- Debbasch, Charles. Ciencia Administrativa. Administración Pública, traducción José Antonio Colas Leblanc, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III-D. Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.
- Faya, Viezca Jacinto. Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 13a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1969.
- González, Fernández José Antonio. Documento de Apoyo Didáctico para la Capacitación. No. 4, SSA, México, Julio 1983.
- López, Acuña Daniel. La Salud Desigual en México, 4a. Edición, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1982.
- Moreno, Rodríguez Rodrigo. La Administración Pública Federal en México, UNAM, México, 1980.
- Olivera, Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, - 19a. Edición, Madrid, 1970.
- Reforma Administrativa en Francia. Recopilación de Textos, - Dirección de la Función Pública, Madrid, 1965.

- Revista de Planeación Democrática. El Sistema Nacional de --
Salud, No. 14, México, 1984.
- Rocha, Sierra Javier. Las Enfermedades Mentales en la Legis-
lación Mexicana, Tesis Facultad de Derecho, UNAM, México, -
1975.
- Ruiz, Massieu José Francisco y Lozano, Hernández Wilfrido. -
Nueva Administración Pública Federal, 2a. Edición, Editio---
rial Tecnos, México, 1978.
- Secretaría de la Presidencia, Desconcentración Administrativa
Colección Seminarios No. 1, México, 1976.
- Secretaría de la Presidencia. Marco Conceptual y Lineamien--
tos para la Desconcentración Administrativa de la Adminis--
tración Pública Federal, Mxico, 1981.
- Secretaría de la Presidencia. Programas Específicos y sus Li-
neamientos de Acción, Colección La Administración Pública -
del Estado Federal Mexicano. No. 7, México, 1981.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Catálogo para la -
Programación Presupuestación 1985, México, 1984.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de De-
sarrollo 1980-1982, Ed. Subsecretaría de Programación, Méxi-
co, 1980.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de -
Desarrollo 1983-1988, México, 1983.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia. Programa Nacional de-
Salud. D.O.F., México, Agosto 23 de 1983.
- Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 13a. Edición.-
Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Taborga, Huáscar. Cómo hacer una Tesis. Editorial Grijalvo,-
México, 1982.