

26j
70A



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA
EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL**

T E S I S

**Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública**

G. P.

p r e s e n t a

JOSEFINA SOLTERO GARCIA

México, D. F.

1987



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

Pág.

CAPITULO I.	TEORIA DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.	
1.-	LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	
1.1	Conceptos	1
1.2	Concentración-Desconcentración	4
1.3	Descentralización	8
2.-	TIPOS DE DESCONCENTRACION	
2.1	Por Colaboración	9
2.2	Por Coordinación	11
2.3	Desconcentración Territorial	12
3.-	ASPECTOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.	
3.1	Aspecto Jurídico	13
3.2	Aspecto Político	20
4.-	OBJETIVOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	
4.1	Propósitos	23
4.2	Características	24
4.3	Atribuciones	25
5.-	LINEAMIENTOS PARA LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	
5.1	Jurídicos	25
5.2	Administrativos	26
5.3	Para la Implantación	27
6.-	PROCEDIMIENTO PARA LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	28
7.-	OBSTACULOS A LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	39
8.-	VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	39

**CAPITULO II. INTENTOS DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA
A TRAVES DE LA HISTORIA DE MEXICO.**

1.- Antecedentes	44
2.- Guadalupe Victoria-Porfirio Díaz	45
3.- Francisco I. Madero-Gustavo Díaz Ordaz	59
4.- Luis Echeverría Alvarcz-José López Portillo	73

**CAPITULO III. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA
PRESENTE ADMINISTRACION.**

1.- Análisis y Resultados	107
---------------------------	-----

CONCLUSIONES**CITAS BIBLIOGRAFICAS****BIBLIOGRAFIA.**

INTRODUCCION

La centralización que ha caracterizado a la Administración Pública Mexicana, ha ocasionado que los solicitantes de los bienes y/o servicios generados por las instituciones públicas se trasladaran al centro generador de esos servicios, lo cual se traduce en la movilización física de los solicitantes desde sus lugares de residencia a la ciudad de México, para realizar los trámites correspondientes a los asuntos de su incumbencia.

La anterior situación provocó que los usuarios de los servicios públicos pierdan tiempo en la solución de sus problemas y al mismo tiempo erogan gastos de transporte y permanencia en la Capital de la República, lugar en que generalmente se concentran las oficinas del Ejecutivo Federal.

Este fenómeno de la centralización, no es nuevo en nuestro país, se generó al menos desde el nacimiento del México independiente, que en sus inicios se vio en la necesidad de hacer converger y unificar los diferentes criterios de los sistemas de gobierno en pugna y reforzarlo en la práctica con la concentración de facultades en el Ejecutivo Federal, así como de las instalaciones en la ciudad de México.

Además, la centralización administrativa es un medio autoritario que somete al resto del país a una serie de actos que no facilitan su desarrollo en un plano de eficiencia y agilidad sino que crean las condiciones para que sean siempre dependientes del núcleo central de decisión. A todo esto se le puede agregar que la centralización es un obstáculo para el desarrollo económico de las diferentes regiones del país, ya que al concentrarse los servicios de apoyo y trámite del gobierno, se concentra paralelamente, la creación de nuevas plantas industriales.

Tal situación se traduce en un conjunto de efectos negativos para la misma capital de la República, ya que se ve afectada, como una consecuencia lógica de la misma, por la sobrepoblación, la emigra

ción constante de la población del campo hacia la capital, por considerársele a la misma como la fuente de riqueza donde verán resueltos sus problemas económicos y esto, con las consecuencias lógicas que acarrea un país sobrepoblado y sin los medios necesarios ni la planificación adecuada para contener a la población.

Para solucionar los problemas originados por la excesiva centralización, los pasados regímenes de gobierno han tomado una serie de medidas que de alguna manera han intentado atenuar los efectos de la desconcentración.

Pero no es, sino a partir de 1970, cuando la desconcentración - obtiene mayor importancia en los medios gubernamentales, lo que los lleva a tomar una serie de medidas tendientes al acercamiento de la administración a todas las regiones del país, con el propósito de acelerar y agilizar los trámites administrativos - y al mismo tiempo crear el instrumento que permita descongestionar las decisiones y los recursos del núcleo central hacia la periferia, esto es la distribución física de las instalaciones gubernamentales en puntos seleccionados del país.

Es hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se le da un carácter formal al proceso de desconcentración, ya que anteriormente solo se le conocía como una forma de organización a nivel teórico, pero con el establecimiento de esta base jurídica, se aunada la obligatoriedad de aplicarla en el ámbito de la Administración Pública Federal, mismo hecho que ocasionó la modificación de la estructura a nivel global e interno de las instituciones.

La implantación de la desconcentración en el sector central en el sexenio pasado, se inició en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y posteriormente en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la misma Presidencia de la República, a través del Comité Técnico Consultivo de Unidades Coordinadoras de Delegaciones Federales en las Entidades Federativas (COTECUDE), la cual tenía co

mc próposito encontrar un modelo de desconcentración tipo para la Administración Pública Federal.

En la presente administración encontramos que esta se ha caracterizado primordialmente por consolidar a través de la misma, el proceso de descentralización de las actividades de la vida nacional, la cual se le califica como un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada.

El señor Lic. Miguel de la Madrid, presidente actual de los Estados Unidos Mexicanos afirma que es tarea fundamental para la continuación del proceso revolucionario, la cabal participación de los Estados en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional, lo cual se logrará solamente a través de la desconcentración de la cultura y la técnica, problemas que han llevado al país al estancamiento en el desenvolvimiento de todas las potencialidades de la provincia y en consecuencia del país.

Para llevar a cabo el proceso de la desconcentración, la presente administración promovió la creación de una Comisión Nacional y 31 Comités Estatales de Estudio sobre Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional, a fin de poder contar con los elementos suficientes para evaluar el sentir nacional en forma directa y, de una manera más realista, integrar su Plan de Gobierno.

No obstante podemos afirmar que dichas medidas del gobierno federal se pueden traducir únicamente en función de una forma de organización, esto es la desconcentración administrativa concretada al establecimiento de oficinas y órganos regionales dependientes de un órgano central, por lo que podemos concluir que los mecanismos o instrumentos utilizados son insuficientes, además al problema que actualmente afecta más a la ciudad de México y que es, como se señaló en renglones anteriores, el de la sobrepoblación y constante emigración de la población campesina a la ciudad, no se le ha dado la atención que se requiere y que en cierta forma se vería menguado a través de la

desconcentración administrativa del sector público federal.

Es en este contexto, que el presente trabajo tiene como finalidad describir y exponer la desconcentración administrativa, con el propósito de entender su significado, sus propósitos y la forma en que se ha venido llevando a cabo a través de la historia de México, dentro del Sector Público Federal, así como sus alcances obtenidos, limitaciones, resultados y perspectivas.

Cabe hacer mención que al elegir el tema de tesis "Desconcentración Administrativa en el Sector Público Federal" obedeció precisamente a una serie de problemas y situaciones que se han venido dando en forma creciente en la ciudad de México, y que en una forma alarmante se hicieron sentir a raíz de los sismos ocurridos en 1985, y de la frecuente y cada vez en mayor volumen, de los problemas ambientales (físicos, mentales, de salud, etc.), que afectan a esta misma ciudad, y que en gran medida obedecen a los problemas señalados en una forma repetitiva, pero necesaria, de la sobrepoblación y emigración constante de la población del campo a la ciudad, ocasionado esto, por la excesiva centralización de las actividades de la administración central y por consiguiente de la industria. Con esto, no se pretende sugerir un modelo de desconcentración administrativa para el Sector Público Federal; sino específicamente proponer una serie de medidas y planteamientos concretos para la administración desconcentrada del Gobierno Federal.

Acerca del contenido general, el esquema de tesis consta de tres partes básicas.

En la primera parte se trata de exponer la teoría de la desconcentración administrativa a través de conceptos, aspectos tanto jurídico como político, lineamientos, tipos de desconcentración, obstáculos, y tipos de organización que la Administración Pública Federal adopta para ejercer sus funciones.

La segunda parte se integra de los antecedentes que ha tenido la desconcentración administrativa a través de la historia de México, partiendo de la Independencia hasta la administración del C. Lic. José López Portillo y Pacheco. Esta segunda parte es importante,

ya que en una forma concreta y tomada de los mismos Informes - Presidenciales, nos damos cuenta del desarrollo que ha tenido - la tarea de desconcentrar la actividad pública, así como los alcances obtenidos y poder concluir en la presente administración, de el porqué de los problemas que afectan a la Administración Pública Federal y contar con bases para buscar soluciones y evitar errores.

Finalmente en una tercera parte se toma el tema de la desconcentración en la presente administración, tratando de presentar sus alcances y limitaciones, así como aquellas acciones que se han venido llevando a cabo. Debido a lo extenso de la temática, se concreta en una forma específica el estudio de la desconcentración en la administración actual, una vez que se ha visto en una forma general, al análisis de los realizado en la Secretaría de Educación Pública, por considerar que es en ésta en donde se ha dado en una forma más intensa la tarea de desconcentración de las actividades educativas.

Finalmente, la última parte la integran las conclusiones resultantes de la adopción por las diferentes Secretarías de Estado, de las medidas sugeridas en la presente tesis.

Finalmente, es necesario aclarar que por lo inexplorado del tema, se tiene limitación en cuanto a la recolección de la información, ya que si es cierto que existe bibliografía relacionada con el mismo, también es cierto que la que se refiere en una forma directa al problema de la centralización concretamente de nuestro país, no existe documentación al respecto. Es por eso que la mayor parte de la misma está basada en documentos de trabajo de distintas dependencias federales. Asimismo, se exponen palabras de funcionarios con el objeto de delimitar nítidamente su sentir y vivencias acerca de la desconcentración administrativa.

Debido a la complejidad en el uso de los términos desconcentración y descentralización, no tanto en lo que se refiere a los conceptos, mismos que están claramente definidos y diferenciados en una forma teórica, sino específicamente a su uso en la prác-

tica, en algunas ocasiones durante el desarrollo del tema, nos veremos precisados a usar el término indiscriminadamente, principalmente en la tercera parte.

Para concluir y como una forma de dar el valor adecuado sobre la complejidad del presente trabajo, quiero señalar que el presente tema será abordado con plena reflexión, en la inteligencia de que sólo tratando los asuntos públicos de manera sincera y objetiva, se puede cumplir con las finalidades esenciales del mismo. Cabe señalar que planteamientos que solo ven el aspecto negativo y obscuro de las cosas, olvidándose de los rasgos positivos, son sólo una crítica estéril e intrascendente, por lo que se busca no destruir lo realizado, bueno o malo, sino que se trata de plantearlo como se está dando actualmente en la vida pública, intentando dar soluciones algunas veces, dentro de las concepciones muy personales y limitadas.

1.- La Desconcentración Administrativa.

1.1 Conceptos.

A la denominación genérica de desconcentración se le han atribuido diversas acepciones que van desde acciones prácticas, hasta fórmulas teóricas en donde se habla de métodos e instrumentos de planes y programas para llevarla a cabo; esta diversidad de conceptos suscita la existencia de un sinnúmero de definiciones. A partir de éstas, se han multiplicado los cuestionamientos de en qué medida y en que forma la desconcentración es necesaria e incluso indispensable, en un país en vías de desarrollo como es el nuestro.

Dicho lo anterior partiremos a exponer algunos conceptos que sobre la desconcentración se conocen y manejan y que, a nuestro juicio, son las más importantes.

El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública nos dice al respecto: "Trasposos de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa. Es una forma de organización y la descentralización. Es la competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinados órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha facultad de decisión".(1)

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como sustento a su programa de desconcentración progresiva, la entiende como el proceso de órganos de la administración, lo que no implica que sigan sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. Desde el punto de vista jurídico, la S.P.P. define a la desconcentración administrativa como el acto que le permite al titular de una dependencia delegar facultades para realizar -

ciertas funciones dentro de un ámbito territorial determinado, y mediante disposición presidencial, a un órgano existente que le está subordinado a otro creado para el efecto, debiendo publicarse tal ordenamiento en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, en una reunión celebrada en Cancún, Q.R., los Comités Técnicos Consultivos y de Unidades de Organización y Métodos acordaron que: "Se entiende por desconcentración el acto jurídico que le permite al titular de una dependencia delegar facultades para realizar ciertas funciones dentro de un ámbito territorial determinado, mediante disposición presidencial a un órgano existente que le sea subordinado u otro creado al efecto, debiéndose publicar tal disposición en el Diario Oficial de la Federación".

El administrativista Lic. Miguel Acosta Romero en su libro "Teoría General del Derecho Administrativo", hace interesantes consideraciones del tema: al respecto considera que el concepto de desconcentración es relativamente nuevo, los autores lo ubican -dice el autor- como un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.(2)

Por su parte Wilbur Jiménez Castro, en su libro "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", habla de la desconcentración como un modo de distribución de funciones administrativas u organismos encuadrados dentro de la administración, que implica la traslación del centro burocrático a fin de lograr una mayor eficiencia y rapidez en lo que se refiere al administrado o cliente y en consecuencia ofrecer un mejor servicio, tanto en

la administración pública como en la privada, aunque como sabemos, en la primera se tienen características propias que la diferencia en la forma. Asimismo es característica de la desconcentración el hecho de tener orgánicamente competencia sobre una determinada jurisdicción, y la autoridad del organismo desconcentrado tiene la naturaleza de autoridad delegada y por tanto reversible aunque se le puede reconocer un poder discrecional; también señala que en la desconcentración se mantiene la jerarquía con respecto al órgano central y los organismos desconcentrados actúan sólo con las facultades inherentes al mandato.

De lo expuesto hasta aquí, podemos observar que la desconcentración está pensada únicamente como propósito de dar a ciertos órganos facultades de decisión, lo que no impide y sí obliga, la necesidad de recurrir al órgano superior en casos trascendentes o importantes. Mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior o el órgano desconcentrado puede y debe manejarse más ágilmente dada su autonomía técnica que implican ciertas facultades de decisión y relativa autonomía financiera presupuestaria.

Se puede contemplar que, invariablemente, el organismo desconcentrado sigue dependiendo del órgano central, trátase de Secretaría o Departamento, aunque con cierta autonomía. Es evidente que si no es con acuerdo del órgano del que depende no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales. Es así la desconcentración una realidad con una concepción meramente teórica que ha tratado de buscar elementos propios a esta clase de organismos. No es típico de los organismos desconcentrados el que tengan personalidad jurídica, inclusive aún teniéndola, la organización desconcentrada se tipifica más bien porque tiene autonomía técnica, que se describe como facultades de decisión limitadas y supervisadas por el órgano del que depende el organismo desconcentrado, ya que existe dependencia y nexo de jerarquía y

y poder de nombramiento, de revisión, de mando, disciplinario, etc, y aún en el campo financiero la autonomía del manejo del mismo, es muy limitada.

En general podemos resumir los conceptos anteriores en los siguientes puntos:

- 1) Forma parte de una política de reordenamiento administrativo (en este caso el exigido por el programa de descentralización de A.P.F.).
- 2) La desconcentración administrativa es un acto ordenado por el Poder Ejecutivo, ya sea por sí o a solicitud de los titulares de las diferentes Secretarías.
- 3) El ordenamiento desconcentrador es definitivo, a menos que se ordene lo contrario por el Poder Ejecutivo, para lo cual
- 4) La disposición deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- 5) La función deberá delegarse en una unidad u órgano administrativo.
- 6) El órgano descentrado tendrá autonomía técnica.

1.2 CONCENTRACION - DESCONCENTRACION

La administración pública en México se desarrolla y está sujeta a la distribución de competencias que implica necesariamente el sistema federal; así, en un primer nivel, está la administración pública municipal, en un segundo nivel la correspondiente a las entidades federativas y, en un tercero, la administración pública federal, que ocupa un primer plano, por ser en ella donde están las últimas instancias de decisión del Estado.

Dentro de la administración pública federal podemos encontrar que existe una gran tendencia, desde los orígenes de la misma, a la concentración de la administración, ésto se dio no como una simple casualidad sino como una necesidad, una dinámica centralizadora que permitió acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social del país, pero que en la actualidad se ha convertido en una grave limitante para la realización del desarrollo integral del país.

Con el propósito de aclarar lo anterior, es preciso delimitar en detalle hasta qué punto la concentración y la desconcentración administrativas de un país, pueden beneficiar o por el contrario entorpecer el desarrollo integral del mismo. Hans Kelsen, en su Teoría General del Estado, al hablar del concepto y naturaleza de la concentración y desconcentración, dice que "en principio una comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste única y exclusivamente en normas que valen para todo el territorio; mientras que, por el contrario la idea de la comunidad descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para distintas partes del mismo". (3).

Es necesario explicar que para Kelsen el problema del territorio de un Estado es en esencia una cuestión jurídica relativa al ámbito espacial de validez del orden jurídico, aunque en cierta forma se puede generalizar al ámbito administrativo, dado que la concentración y desconcentración totales son conceptos, modelos ideales ya que los Estados no han sido plenamente concentrados ni desconcentrados por completo; siempre ha habido en ellos una parte centralizada y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales.

De lo anterior podemos desprender que la descentralización se refiere a una fase del orden jurídico, que debe existir una norma fundamental de donde partan las órdenes parciales, y ésta

no puede ser sólo hipotética sino positiva, habida cuenta la necesaria unidad del Territorio y del Sistema Jurídico.

Por otro lado, con respecto al ámbito del sector público, encontramos que "por desconcentración se entiende la acción, mediante la cual, el titular de una dependencia delega facultades, apoyado en una resolución presidencial, a un órgano determinado. Cuando esto acontece, tal disposición deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación".(4)

Tomando en consideración los dos aspectos mencionados, podemos concluir que la desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por la concentración, y que este proceso, jurídico-administrativo, 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 le son legalmente encomendadas, y por otro transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades.

El proceso de desconcentración administrativa se puede considerar a través de tres fases:

- a) Delegación Simple.- Mediante esta delegación se pretende - descongestionar las tareas de los órganos centrales y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la dependencia y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público o usuario.
- b) Desconcentración de Facultades.- Se refiere al acto jurídico que permite, al titular de una dependencia, conferir ciertas funciones de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el Diario Oficial de la Federación. Esta delegación de facultades permite,

por una parte, contar en ámbitos territoriales con determinados funcionarios públicos o unidades administrativas que acercan en tiempo, espacio y especialidad, las acciones y decisiones al público y, por otra parte, contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- c) Creación de Organos Desconcentrados.- Un órgano desconcentrado es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas por disposición presidencial, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficiencia sobre determinada materia o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea.

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las funciones que realiza, puede distinguirse administrativa y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende.

En algunos casos la creación de órganos desconcentrados es la consecuencia orgánica de la desconcentración de facultades.

La desconcentración administrativa, tiene además su expresión físico-espacial en la desconcentración territorial, misma que veremos en el siguiente capítulo.

Como podemos observar, estas tres fases de desconcentración administrativa, no pueden darse en una forma aislada o independiente una de la otra, ya que al ejercerse sólo una de ellas, se vería limitada la acción de los funcionarios en los que recae la acción de la desconcentración, y los beneficios que se busca proporcionar al público se verían limitados al faltar la acción de alguna de las tres fases mencionadas.

1.3 Descentralización.

En una forma esquemática podemos referirnos a la descentralización como "la acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica -organismos descentralizados, pero que se encuentran sujetos a controles especiales por la Administración Pública Centralizada. - También podrá hablarse de una especie de descentralización de la actividad administrativa, en el caso de la transferencia de responsabilidades y recursos por la vía de la concentración de nivel federal del gobierno a los gobiernos estatales y municipales. (5)

La descentralización tiene que ver, más de lo que comunmente suele considerarse, con los procesos de conducción y orientación pública de las economías, con los aspectos distributivos de los recursos, la eficiencia de los instrumentos diseñados para ejercerlos, con las modalidades de participación comunitaria y de mejoramiento de los procesos de representación y de comunicación social. - La descentralización se da cuando acciones altamente centralizadas, se vuelven corresponsabilidad de otras entidades.

Esta se ubica en varios planos fundamentales: La descentralización política, en cuanto a redistribución de competencia y creciente participación de la comunidad en las decisiones de gobierno; la económica, en la adecuación de los precios relativos a los propósitos del desarrollo y en la inducción de procesos para que las entidades, públicas y privadas operen con criterios crecientes de eficiencia; en materia de desarrollo, en cuanto a la localización menos concentrada de la actividad económica, y a la dotación más equitativa de la infraestructura y los servicios en las diferentes regiones del país. En todos esos planos, incide la descentralización de la administración pública.

En el proceso de descentralización de la vida nacional, la reorganización de la Administración Pública Federal, crea condiciones para asegurar que la asignación de los escasos recursos con que cuenta la sociedad y su traducción a prioridades de inversión se apoye crecientemente en esquemas de toma de decisiones.

2.- Tipos de Desconcentración.

En una forma genérica, podemos distinguir tres tipos de desconcentración, los cuales podemos describir en la forma siguiente:

2.1 Por Colaboración.

Desde tiempos remotos la Administración Pública nos da ejemplos de que los particulares auxiliaban a la administración en casos tales como los recaudadores de impuestos o los movilizados de las piezas de artillería hacia el campo de batalla de los ejércitos franceses del siglo XVII. Como éstos, es indudable - que podemos encontrar muchos ejemplos a través de la historia.

Contemporáneamente la administración pública mexicana encuentra mediante convenio o vía autorización, el auxilio por parte de entidades del sector social o privado, para desarrollo de algunas funciones de trámite. Se da el caso, por citar un ejemplo, de las tiendas de autoservicio en donde se puede realizar el pago de impuestos, de energía eléctrica, de servicios telefónicos, etc. De una manera más especializada, algunas compañías aéreas o de turismo, auxilian en la documentación en ciertas características migratorias, principalmente en la de turistas. Los sujetos de este tipo de relación son, por una parte, la administración pública y por la otra las personas físicas o morales que presten la colaboración (auxiliar o ente de colaboración).

La naturaleza del procedimiento tiene que diferenciarse de algunos con los que guarda cierta semejanzas, tales como la descentralización por colaboración, la desconcentración administrativa

típica, la concesión o incluso las licencias, autorizaciones o permisos. Independientemente de la forma en que se denomine este tipo de relación, proponemos el de "Desconcentración por Colaboración".

La materia de la relación será la prestación en auxilio de la administración pública, de cierto tipo de trámite mediante la capacidad instalada de entes de colaboración.

Los objetivos son similares a los de la desconcentración administrativa en cuanto se facilita, en el tiempo y el espacio, - la prestación de un servicio público. La diferencia es que los entes de colaboración no se encuentran incorporados a la organización pública, además, mientras que el proceso de desconcentración tiende a culminar con la delegación en la toma de decisiones, en este caso solo se trata de meros trámites administrativos sin incluir la decisión.

Es necesario hacer hincapié en tres aspectos fundamentales de - primera vista:

- El primero es que la transmisión de facultades de la administración a favor de estos entes de colaboración de alguna manera está presente la figura de la delegación.
- El segundo, que las bases jurídicas de la materia hagan factible o permitan la delegación o autorización de estas facultades hacia entes no públicos.
- Y, finalmente el tercero, es que las funciones que realicen no sean actos de autoridad ni que impliquen decisión alguna, por lo tanto serán funciones de mero trámite.

A manera de síntesis de lo anteriormente expuesto, podemos elaborar la siguiente definición: "Procedimiento por el cual una - persona pública llamada autoridad concedente, confía de manera

onerosa o gratuita a una persona física o moral llamada "auxiliar" o "ente de colaboración", el cuidado de manejar un trámite administrativo bajo el control de la autoridad concendente".

2.2 Por Coordinación.

Una observación que básicamente ha estado en la conceptualización del proceso de desconcentración es que las unidades desconcentradas realicen funciones sustantivas y que junto con ellas se desconcentren las de apoyo administrativo que sean necesarias.

Del mismo modo se ha insistido en que deben desconcentrarse funciones conexas o relacionadas ya sea de una misma dependencia o de diferentes, de tal manera que el público usuario no tenga que acudir ante las autoridades centrales a pesar de que algunas funciones ya se encuentran desconcentradas.

Por otro lado, es necesario prever el vicio que se da de duplicar las funciones e incluso órganos, en lugar de transferir funciones y recursos, en la medida excluyente que resulta conveniente la idea de la desconcentración por coordinación, es que los órganos desconcentrados sean territorialmente multifuncionales, es decir que si a nivel general se requiere especializar los órganos a nivel de unidad desconcentrada, lo que debe analizarse es qué facultades pueden "desconcentrarse", no sólo de una misma dependencia, sino, incluso más ambiciosamente, ver la posibilidad de que mediante convenios o cualquier otro medio, diversas dependencias pudieran atribuir de manera coordinada a estos órganos, funciones múltiples que puedan ejecutar.

Estas dos formas de desconcentración se pueden ubicar como desconcentración administrativa, ya que la tercera forma de desconcentración es la territorial que veremos a continuación.

2.3 Desconcentración Territorial.

Es una forma de organización administrativa, consistente en la creación de órganos carentes de personalidad jurídica que dependen de órganos centralizados y que cuentan con normas especiales de gestión para atender con autonomía técnica, diversos asuntos administrativos en una circunscripción territorial. - Así mismo, "implica transferir los recursos humanos, financieros materiales a diferentes ámbitos geográficos del país, por lo que se puede considerar como la expresión físico-espacial de la desconcentración administrativa".(6)

También la podemos considerar como el proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades, busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se pueden considerar tres tipos de desconcentración territorial:

- a) Desconcentración total: cuando una entidad completa se traslada a otro punto del territorio (cambia de domicilio), o cuando el traslado de los órganos administrativos y de dirección complementan una desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en el área metropolitana de la ciudad de México las unidades de servicio de esta zona. Este tipo de desconcentración ocurre sólo en el ámbito de la Administración Pública - Paraestatal, ya que en el caso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no se prevé la desconcentración total.
- b) Desconcentración parcial: cuando unidades administrativas de alguna dependencia o entidad, ubicados en el área metropolitana de la ciudad de México, se trasladan a otro punto del territorio nacional.

- c) Reubicación de Incrementos: cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el área metropolitana de la ciudad de México se reubica fuera de ella, por considerar que tales incrementos no son necesarios para realizar algunas funciones operativas y de apoyo administrativo interno en este ámbito geográfico; y en cambio sí se necesita efectuarlos en el interior del país. (7)

Como se puede observar, este tipo de desconcentración tiende a disminuir el volumen de cuestiones que conocen los órganos centralizados y a facilitar su conocimiento en lugares geográficamente más cercanos a los sitios donde van a surtir sus efectos; así mismo permite el establecimiento en el interior del país de delegaciones y agencias de dependencias y entidades federales.

3.- Aspectos de la Desconcentración Administrativa.

3.1 Aspecto Jurídico.

Basándonos en los comentarios efectuados por el Lic. Gabino Fraga durante el Seminario Franco Mexicano sobre Desconcentración Administrativa celebrado en agosto de 1974, éste se refirió a la misma como "una de las formas que reviste la organización de la administración pública en los estados contemporáneos, la cual consiste en una desvinculación de mayor o menor grado respecto a la Administración Central". (8)

Así mismo el Lic. Fraga asentó que "durante la Historia de la Administración Pública Mexicana ya organizada, en términos de los principios constitucionales, se ha concentrado y centralizado en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, sin embargo las exigencias del orden político, social, económico y cultural han desbordado las limitaciones expuestas por una centralización rigurosa y han aparecido en una forma esporádica y desordenada fenómenos de desconcentración y organismos que sin gran precisión técnica o doctrinal, se han llamado organismos

descentralizados, aparte de otros que revisten las formas de so-
ciudad de participación estatal". (9)

En nuestro país la mayor parte de los organismos llamados des--
 centralizados son en realidad desconcentrados, debido a que si-
 guen estrechamente vinculados a la administración central, y se
 observa en esos organismos, que sus titulares son nombrados por
 el Ejecutivo Federal y están administrados por Consejos que se
 integran con miembros del Gabinete Presidencial, elementos que
 permiten mantener la autoridad de la organización central sobre
 esos organismos.

Ante tal situación podemos considerar, siguiendo con el Lic. -
 Fraga, que "una de las formas que pueden atenuar los inconveniente
tes de la centralización mientras se modifican o transforman las
estructuras tradicionales, es el procedimiento técnico-jurídico
de la desconcentración, la cual consiste en la delegación de fa-
cultades de la organización central en beneficio de órganos in--
ternos de la misma o de órganos externos, pero que en todos los
casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central".
 (10)

La desconcentración constituye un procedimiento técnico-jurídico
 que descansa a las autoridades superiores de una buena parte de
 las múltiples labores de su competencia y que permite a las auto
ridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en bene-
ficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuente--
mente en beneficio de los administrados, Igualmente la desconcen
tración, mediante la creación de órganos que con facultad de de-
cisión se establezcan fuera de la sede de la administración cen-
tral, en circunscripciones territoriales, aseguran un mejor y -
más eficaz funcionamiento de la administración y se da a los pa
rticulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en las pro--
pias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las
autoridades centrales.

Si la desconcentración constituye un procedimiento de carácter -

jurídico, significa, que la delegación de facultades en que consiste, se efectúa con fundamento en una ley que lo permite.

Resumiendo lo anterior sobre lo que plantea el Lic. Fraga, podemos concluir que lo más relevante es que el concepto de desconcentración, que consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración, y que a pesar de recibir tales facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. Por otro lado la mayoría de los entes descentralizados en realidad son desconcentrados, pues son administrados por personas que están trabajando dentro de alguna de las dependencias del Estado, por tanto la organización central tiene autoridad sobre estos organismos. Se puede hablar de algunos organismos que cuentan con autonomía de carácter técnico, pero la toma de decisiones siempre queda reservada para la administración central.

Tratando de ahondar un poco más sobre el tema que nos ocupa, analizaremos también brevemente sobre algunas consideraciones que sobre la desconcentración expresa el Lic. Andrés Serra Rojas, el cual al hablar sobre el tema lo describe como un problema que por su actualidad e importancia se plantea de diferentes maneras en todos los países que lo van a desarrollar, según su peculiar forma de organización administrativa. Al respecto expone: "no puede decirse que haya similitud en cuanto a los sistemas que cada Estado viene aportando porque se manifiesta de acuerdo a su propia estructura político-administrativa, sin subordinarse a un sistema rígido de distribución de funciones. Así, para los países fuertemente centralizados, la desconcentración viene a significar un verdadero alivio en el desplazamiento de sus formas administrativas". Mencionando a Francia, Serra Rojas dice: "en Francia, sus formas de organización administrativa corresponde a una organización centralizada, que difiere sustancialmente de la nuestra, que es una organización esencialmente federalizada". (11)

El maestro Serra Rojas define la desconcentración como "trasferir competencias exclusivas o concurrentes de un Órgano superior a un Órgano inferior, que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero - siempre dentro del mismo ente", (12) y expone los diferentes tipos de desconcentración que manejan los expertos en la materia: - los cuales distinguen entre la desconcentración central o interna que se caracteriza por la atribución de una competencia en forma exclusiva, a un Órgano central medio o inferior en la jerarquía - administrativa. Este tipo de desconcentración se realiza en favor de un Órgano que extiende su competencia a todo su territorio, como por ejemplo cuando se transfieren facultades de un Subsecretario a otros Órganos, estamos en el caso de desconcentración central. La desconcentración periférica externa o vertical, es aquella en la cual las competencias descentralizadas lo son en favor de un Órgano periférico de la administración, en cuanto a tal, su potestad le viene determinada por un criterio territorial. Estas son dos formas generales del manejo de la desconcentración, la horizontal y la vertical". (13)

Como resultado de lo expuesto se puede considerar que, aunque la desconcentración administrativa se encuentra situada entre la centralización y la descentralización, se mantiene en el área de centralización, ya que siempre existirá relación de jerarquía respecto del centro. Por otro lado, no habrá una adecuada desconcentración administrativa, en tanto que no se construya el armazón jurídico para que, a través de éste, se pueda alcanzar el perfeccionamiento de la acción gubernamental.

El Lic. Nava Negrete, al referirse al asunto que nos trata, expone: "La desconcentración administrativa podrá pensarse como una - parte de la reforma administrativa en México, pero a veces por su complejidad nos hace pensar también que la misma desconcentración administrativa provoca a la reforma", "ya que todavía no existe - un verdadero régimen jurídico de lo que pudiéramos llamar desconcentración administrativa, sino que se tienen algunos elementos -

legales jurídicos que sirven de apoyo para lo que podríamos calificar de inicio o arranque de la desconcentración administrativa en México. Se podría hablar de una desconcentración administrativa de decisiones, de procedimientos e inclusive la desconcentración vista como desconcentración de materias". (14)

Así, el proceso de desconcentración administrativa implica la consideración de diversos aspectos legales, tanto en el nivel federal como en el local y, dentro de ellas, es conveniente estimar el fenómeno de la desconcentración, en cada uno de estos sectores, que serían: el Sector Centralizado (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), la misma descentralización en los organismos llamados descentralizados y la situación respecto a las empresas de participación estatal. Así pues, la complejidad de la desconcentración administrativa no nos permitiría hablar de uno o de varios elementos jurídicos, sino necesariamente habría que hablar de todo un régimen jurídico de la desconcentración administrativa del país.

Se debe precisar cuáles son las bases jurídicas que permiten al Gobierno Federal para circunscribir nada más en este ámbito, dictar y expedir los elementos que hacen posible la desconcentración. Es necesario distinguir cuáles son las bases que le están sirviendo al titular del Ejecutivo, para dictar acuerdos que hacen factible la desconcentración y todavía más, quiénes ejecutan o hacen uso de esos mecanismos, de esos instrumentos legales y qué medidas toman para hacer efectiva la desconcentración en el área de cada institución.

Ante estas interrogantes el Lic. Nava Negrete considera que la Constitución vigente da, no solamente al titular del Ejecutivo Federal, sino también al Congreso de la Unión, bases para llevar a cabo la desconcentración administrativa. Esas bases son los artículos 87 Fracc. I y 73 Fracc. XXX: (Art. 87, Fracc. I: Las facultades y obligaciones del Presidente: 1) promulgar y ejecutar -----

las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Art. 73 El Congreso tiene facultades: Fracc. XXX, para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectiva las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión).

El autor plantea la problemática que se presenta al tratar de saber si los elementos jurídicos que proporcionan al Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, constituyen verdaderamente todo el sistema que apoya la desconcentración administrativa y si esa es la etapa en la que está jurídicamente. (15)

Es necesario que nos convierta a la desconcentración administrativa en medidas transitorias, ya que si las medidas que técnicamente puedan ser aconsejables y que pudieran tener eficacia y - realidad práctica no se garantizan perdurablemente a través de ordenamientos legales, que no estén sujetos a cambios constantes que no se consideren sean necesariamente perfeccionables, no habrá certeza ni seguridad en la desconcentración.

La desconcentración administrativa implica, paradójicamente, el siguiente fenómeno: la desconcentración administrativa destruye a la centralización o la modifica, la transforma necesariamente y entonces así como se está pensando en los elementos jurídicos de la desconcentración, debe pensarse paralelamente en los nuevos elementos o bases legales de los órganos centrales, de los órganos cuyas atribuciones, competencias o materias se desconcentrarán, ya que sino se realiza la doble labor, se establecen bases legales para la desconcentración y vigilan las nuevas bases legales de la centralización, tal como va quedando, entonces se avanza aparentemente en la desconcentración, pero se pierde en otro campo que como quiera que sea es el que le da la unidad a la acción pública. (16)

Es de esta manera, que en el aspecto jurídico la Desconcentración administrativa, a juicio del autor, goza de elementos para alcanzar sus objetivos, pero paralelamente se necesita de una reforma legal que, sin mengua de que haga los ajustes necesarios, le de firmeza. (17)

Resumiendo las consideraciones anteriores de los autores a que se hizo referencia, podemos concluir, a manera de análisis general, que en el Gobierno Federal la desconcentración administrativa a veces se encamina a una pura delegación de facultades, se crean - cuerpos administrativos en toda la República, delegan facultades de decisión y se cree, en esta forma, estar realizando la desconcentración administrativa. En México desde hace unos 25 años tenemos casos típicos de desconcentración administrativa en materia hacendaria, forestal, de salubridad y educacional y es así que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ha tenido delegaciones en toda la República, igualmente la Secretaría de Salud, - Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, etc.

En otras palabras podemos decir que ya existía desconcentración - administrativa, pero claro está, sin referencia a un marco o a un sistema legal general de desconcentración, o sea que ésta se realizaba por necesidad de la eficacia misma del servicio; pero ahora, cuando se quiere hacer la desconcentración administrativa por sistema, nos encontramos con que tenemos que distinguir lo que es delegación de facultades y lo que es realmente una desconcentración administrativa auténtica, si cuando se desconcentra el poder de decisión implica que el poder central no sea competente en la materia desconcentrada, ya que, si lo sigue siendo es, como se ha dicho con anterioridad, una mera delegación de facultades; pero - si ya no lo es, entonces sí se plasma una auténtica desconcentración administrativa. De otra manera el poder central siempre tendrá reservado el poder de revocar, modificar o instruir al inferior o al desconcentrado, en forma tal, que se convierte en un mero firmador de las decisiones, porque realmente el que decide es

.../

el poder central.

Habría pues que distinguir en cada caso a nivel federal, cuándo es una exclusiva delegación de facultades ejercidas regionalmente, periféricamente, y cuándo, auténticamente, se está haciendo la desconcentración, la cual requiere se le otorguen todos los elementos necesarios al órgano desconcentrado para que cumpla - en todos sus aspectos con la función desconcentrada.

Además, es necesario reunir una serie de elementos que hagan posible que el órgano desconcentrado se sienta como un poder colocado en el objetivo de la desconcentración que es la eficacia - misma de la función y del servicio. Si no se logran esos elementos, la desconcentración administrativa es sumamente precaria y probablemente se traduzca, como hasta la fecha, nada más en políticas administrativas transitorias y modificables a juicio de cada funcionario.

El interés de que se consolide jurídicamente y que se defina lo que verdaderamente integra la desconcentración administrativa, provoca la necesidad de una nueva legislación, que defina realmente los elementos para que ésta sea auténtica, ya que hasta la fecha, sólo se han hecho reformas legales para desconcentrar lo que se considera desconcentrable y mientras se continúe con este procedimiento en cada dependencia y en cada institución, se tendrá un manejo de leyes, decretos, acuerdos o reformas que, en un momento dado, no va a permitir conocer las bases jurídicas de la desconcentración administrativa en México, ya que dar unidad jurídica a la desconcentración administrativa, implicaría en este momento revisar cuidadosamente la posibilidad de crear una o dos leyes que proporcionarían los elementos necesarios concretos de la desconcentración administrativa.

3.2 Aspecto Político.

Para que el proceso de desconcentración administrativa se -

pueda llevar a cabo en una forma eficaz, no basta con lo jurídico, hay que tener en cuenta las variables políticas.

A este respecto, el Lic. Víctor Flores Olea considera la importancia de ubicar a la reforma administrativa, dentro del marco de participación de las masas en las decisiones político-administrativas, señalando que la administración pública como institución, debe encargarse de mantener la legitimidad del Poder Político por medio del contacto directo y diario con la población, para lo cual, debe la administración pública, desarrollar métodos y técnicas que le permitan en un momento dado, conocer las necesidades y opiniones que existen y rigen en la sociedad en la cual se desenvuelve. En los regímenes centralistas, no se da oportunidad de la población de que participe, y se puede decir que tampoco se conocen esas necesidades sociales, pero al mismo tiempo está revelando un régimen de desconfianza y sus controles son muy rígidos. (18)

El régimen descentralizado, entendiéndolo como desconcentrado, sería lo contrario, ya que si bien existe supervisión, implica participación y responsabilidad por parte de la ciudadanía.

Al hablar del aspecto administrativo, es necesario evitar la concentración de decisiones y que la administración pública vaya al ciudadano y no a la inversa, ya que existiendo órganos desconcentrados, los problemas que se presentan se resolverán en su lugar de origen, habrá una administración de participación. Algunos autores opinan que el criterio más adecuado es el de la regionalización de la vida nacional, criterio que permitiría seguir con la división política con que actualmente cuenta el país, es decir por Estados, y así, las decisiones desconcentradas serían totales y no parciales y sólo quedaría para los órganos centrales, las funciones de normatividad y control.

4.- Objetivos de la Desconcentración Administrativa.

Como instrumento de la Administración Pública Federal, la desconcentración permite contar con una forma de organización administrativa que acerca en tiempo, espacio y especialidad, las acciones y decisiones de aquella al público - y propicia que los habitantes del país ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones en lugares próximos a su residencia.

Se busca eliminar el centralismo, que en este aspecto, agobia la vida del país, al hacer lentas las decisiones e impedir una gran rigidez a la administración pública, impidiendo hacer llegar oportunamente los servicios a la comunidad.

Propiciar un desarrollo más equilibrado, procurando incrementar los recursos y que la distribución de los mismos se efectúe en forma equitativa.

Fortalecer la toma de decisiones en los diferentes niveles del país, ampliando los canales de participación ciudadana - en la definición y consecución de los objetivos locales y nacionales.

Alcanzar la más eficaz atención y el más eficiente despacho de los asuntos de la competencia de las dependencias o entidades, haciendo llegar oportunamente los bienes y servicios a la comunidad y agilizando la toma de decisiones.

Apoyar la política local del Gobierno Federal, canalizando - recursos para la formación de cuadros técnicos especializados tanto federales como locales, que busquen el desarrollo regional, ampliando las atribuciones de los órganos desconcentrados del Gobierno Federal que operan a nivel local.

Definir el proceso de desconcentración a partir de estudios que consideren para cada materia, las diferencias regionales, estatales y municipales, así como las afinidades entre los mismo.

Fortalecer el proceso de Reforma Administrativa mediante una reorganización de estructuras que esté orientada fundamentalmente a la solución de los problemas específicos de cada sector.

4.1 Propósitos.

- Vigilar que en el proceso de desconcentración, no se transfiera a Estados y Municipios los defectos, vicios y burocratismo que actualmente padece la Administración del Gobierno Federal.
- Fortalecer la hacienda de los gobiernos locales, transfiriendo la captación y el manejo de algunos renglones fiscales que actualmente están bajo control de la Federación.
- Promover el fortalecimiento del Sistema Federal, a través de la ampliación de las responsabilidades y atribuciones de los gobiernos locales en los programas nacionales.
- Agilizar la resolución de ciertas acciones de la Administración Pública, obviando los excesivos trámites piramidales.
- Descongestionar trámites rutinarios en los niveles directivos, favoreciendo sus funciones de planeación, normatividad, control y evaluación.
- Propiciar que los habitantes ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones en lugares próximos a su residencia.

- Evitar desplazamientos costosos, tardados y en ocasiones inútiles, de los demandantes de bienes y servicios públicos.
- Contar con información veraz, oportuna y directa para facilitar la toma de decisiones.
- Coadyuvar, en su caso, al desarrollo regional, estatal o municipal.
- Promover el uso racional del gasto público en los estados.

4.2 Características.

Se puede afirmar que existe desconcentración administrativa cuando:

- Se transfieren facultades expresas, específicas y exclusivas a un órgano que se encuentra en una misma estructura orgánica.
- La transferencia es por materia y respecto a un ámbito territorial determinado, con todos los elementos o recursos necesarios para cumplir la o las atribuciones desconcentradas.
- El órgano facultado en este proceso de desconcentración comparte la misma personalidad jurídica de la dependencia y queda facultado para ejercer atribuciones que son propias de ésta.
- La revocación o modificación de las atribuciones desconcentradas sólo podrá hacerse por el mismo procedimiento que las estableció.

4.3 Atribuciones.

La planeación, la normatividad y el control permanecen centralizados, mientras que las decisiones sobre la aplicación de los procesos mencionados, así como la prestación de los servicios se desconcentran.

La desconcentración está referida a una facultad decisoria para permitir el cumplimiento en la prestación de servicios, de tal manera que incluye a los organismos complementarios o interrelacionados con los servicios.

La desconcentración servirá de base en la promoción y fortalecimiento en la modernización de las estructuras administrativas de los diferentes niveles de gobierno, mediante una re distribución de competencias.

El fortalecimiento de la administración de los gobiernos locales, mejorando sus estructuras organizativas mediante asesoría técnica y capacitación de recursos humanos.

5.- Lineamientos para la Desconcentración Administrativa.

5.1 Jurídicos.

Las facultades desconcentradas deben enunciarse en el Reglamento Interior de las Dependencias de la Administración Pública o en instrumento jurídico que los establezca cuando éstas se deleguen de niveles superiores hasta el de dirección general.

La relación jerárquica y funcional respecto de las unidades administrativas que ejercerán las facultades desconcentradas, deberá establecerse en sus reglamentos o manuales, según el caso lo amerite, y estas deberán corresponder a las facultades delegables del titular.

El instrumento jurídico de desconcentración señalará las instancias y modalidades de rescisión de las decisiones. El delegante no ejercerá las facultades que delega o desconcentra y sólo puede revisar las resoluciones que emita el órgano desconcentrado a través de un recurso de alzada.

En cada caso deberá indicarse la base legal que rige a las facultades desconcentradas.

5.2 Administrativos.

La desconcentración no deberá plantearse en términos radicales e inmediatos, sino como un proceso gradual que contemple sus diferentes modalidades de desarrollo.

Previamente a toda desconcentración, deberá realizarse en el órgano central, un diagnóstico integral en su organización y funcionamiento. La normatividad, la planeación, el control y la evaluación globales, deben permanecer centralizados mientras que las decisiones operativas dentro de sus facultades desconcentradas, los recursos presupuestales correspondientes y el apoyo administrativo respectivo se desconcentran.

La desconcentración debe derivarse de los programas sustantivos de la Institución para mejorar su eficacia. Es conveniente analizar los procedimientos de los servicios que se vayan a desconcentrar, con el objeto de mejorar cada uno de ellos y evitar el traslado de vicios y deficiencias.

Las facultades desconcentradas deberán serlo en forma completa, para evitar la creación de dobles instancias de solución para el usuario del servicio. Es recomendable elaborar programas integrales y específicos de desconcentración. Asimismo, la desconcentración de funciones de una dependencia deberá contemplar la posibilidad y conveniencia de desconcentrar

funciones de otras dependencias relacionadas con las de la - primera.

Al considerarse los procedimientos en los que están involucrados dos o más dependencias o entidades, debe buscarse la congruencia del proceso de desconcentración, por lo que es conveniente establecer un sistema de información que permita una adecuada coordinación entre el órgano central y el o los órganos que ejerzan facultades desconcentradas y de éstos entre sí. Es recomendable, asimismo, establecer un sistema de control y evaluación de las actividades y servicios de tal forma, que sea posible conocer en todo momento en qué medida las unidades desconcentradas cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlas y con qué grado de eficacia alcanzan los objetivos que les hayan sido asignados.

Se debe procurar que entre las facultades desconcentradas y las que se realizan en el centro, exista un nivel de congruencia intra e interinstitucional. También se buscará realizar programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que éste asuma las funciones desconcentradas. Se procurará concertar acciones a nivel individual y colectivo para el traslado, en su caso, del personal que se requiera en la desconcentración. Los incrementos en recursos humanos de la Administración Pública, en su caso, deberán adecuarse a los propósitos y programas de desconcentración.

5.3 Para la Implantación.

Se debe tomar en cuenta el impacto económico y presupuestal de llevar a cabo acciones de desconcentración que impliquen costos inmediatos o directos para la dependencia y en su caso para la entidad federativa receptora.

Cuando la naturaleza propia del servicio o los estudios de costo-beneficio lo permitan, deberá adoptarse el criterio por

entidad federativa, ubicando en lo posible los órganos en aquellas áreas donde efectúen el mayor volumen de sus acciones.

En el proceso de desconcentración, deberá propiciarse, en su caso, la participación de autoridades locales, así como de representantes de los sectores privado y social, al mismo tiempo que de los instrumentos de coordinación de desarrollo regional.

Se deberá informar y orientar al público, respecto de las facultades desconcentradas en el ámbito de su residencia.

6.-Procedimiento para la Desconcentración Administrativa.(19)

El proceso de desconcentración de facultades puede requerir la creación de órganos desconcentrados a los cuales se otorgarán las facultades específicas y los recursos presupuestales necesarios para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree.

Su creación sólo podrá hacerse por disposición del H. Congreso de la Unión o del Titular del Ejecutivo Federal, la cual deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y sólo podrá ser revocada por el mismo procedimiento que la estableció. El instrumento de creación contendrá las modalidades de control, que en materia de recursos humanos, financieros y materiales, ejercerá el órgano central sobre su o sus órganos desconcentrados.

Los servicios que brinda la institución, la colaboración o apoyo que otras instituciones demandan de ésta en el interior del país, proporcionan el marco general en el que se inscribe

la desconcentración administrativa. Es por ello que el estudio para desconcentrar tiene como punto de partida el obtener una visión clara e integral de los servicios que se proporcionan.

Como paso inicial del procedimiento, es necesario conocer el grado de concentración existente. Para tal fin se requiere:

Enlistar la totalidad de servicios que brinda la institución de acuerdo a la siguiente clasificación:

- a) Servicios que se proporcionan en las Oficinas Centrales.
- b) Servicios que se proporcionan por órganos desconcentrados.

El siguiente paso consiste en analizar cada uno de los servicios enlistados en el inciso "a" considerando que deberán desconcentrarse aquellos servicios cuya demanda se origina en el interior del país, siempre y cuando se justifique, por uno o más de los siguientes factores:

- El número de usuarios en las localidades determinados por encuestas de demandas realizadas en el interior del país;
- El excesivo volumen de operaciones en las oficinas centrales por prestar el servicio a todo el país;
- Por reducción de tiempo y costo en los trámites;
- Por la necesidad de mejorar la planeación y el control en la prestación del servicio;
- La necesidad de colaborar con una o más instituciones federales, estatales y/o municipales en localidades específicas por petición expresa.

- Los programas específicos que ordene el titular del Ejecutivo Federal y/o las medidas adoptadas por los altos - niveles jerárquicos de la institución;
- Por petición expresa de otra y otras instituciones.

Una vez determinados los servicios centralizados que deben desconcentrarse, es necesario conocer el procedimiento que se lleva al cabo para la prestación de cada uno de ellos e identificar aquéllos en que intervengan otras instituciones con el objeto de determinar únicamente la parte que le corresponde realizar a ésta.

Deberá cuidarse que cada procedimiento contenga los siguientes datos:

- Nombre del servicio al que contribuye.
- Los órganos y la secuencia en que intervienen.
- De cada uno de los órganos enunciados, deberán especificarse:
 - a) La operación que realiza
 - b) El tiempo en que lo hace
 - c) Las decisiones que se toman en cada operación y la delimitación precisa de la responsabilidad que implica.
 - d) El equipo que utiliza
 - e) Los formularios o impresos de que hace uso.
 - f) Las políticas y/o normas a que se sujeta la operación, especificando los casos en que hay que consultarse a los niveles jerárquicos superiores.

Es evidente que para proporcionar los servicios identificados en el lugar donde se origina su demanda, hay la necesidad de efectuar los procedimientos correspondientes en las respectivas localidades. Sin embargo no debe perderse de vista que estos procedimientos se realizan actualmente, a través de una estructura orgánica centralizada que responde a la demanda nacional. Por lo mismo, la estructura orgánica con que deben contar las unidades técnico-administrativas que se establezcan en el interior del país, no serán una réplica de la estructura orgánica central, puesto que la prestación de servicios se reduce a la suscripción territorial que se adopte.

Es importante aclarar que los órganos que actualmente intervienen en las oficinas centrales no son los que se desconcentran, sino algunas de las funciones que tienen encomendadas y en cuyo cumplimiento intervienen en los procesos mencionados. En consecuencia, es necesario determinar los órganos que deberán establecerse en el interior del país y las operaciones que cada uno de éstos deberán realizar.

Por otra parte en caso de que la institución cuente con unidades técnico-administrativas ya establecidas en diferentes localidades, es necesario que éstas proporcionen los servicios, lo cual, obviamente puede dar lugar a una reestructuración de las mismas. La prestación de los servicios en que intervengan otras instituciones y que vaya a ser desconcentrada, deberá hacerse mediante acuerdo previo entre las instituciones implicadas para su coordinación. Debe tenerse presente que las funciones de planeación y control permanecen centralizadas y por ningún motivo se desconcentrarán.

Con respecto a los procedimientos, se obtendrán tantos grupos de éstos como servicios hayan sido tipificados.

Cada grupo de procedimientos obtenido representa el punto de partida para el diseño de la estructura orgánica que deberá establecerse en cada localidad, pudiéndose presentar las siguientes alternativas:

- Encomendar a órganos ya desconcentrados, uno o más de los grupos de procedimientos.
- Encomendar cada grupo de procedimientos a un órgano por desconcentrar.
- Encomendar cada grupo de procedimientos a dos o más órganos que específicamente se encarguen de efectuarlos.

Se requiere conocer las funciones que se les deberá asignar y la autoridad necesaria con que deben contar para su realización.

Al respecto se requiere analizar cada uno de los procedimientos, con el objeto de identificar los órganos centrales involucrados, así como las funciones en cuyo cumplimiento intervienen. El conjunto de estas funciones son las que deberán asignarse en los órganos con que contarán las unidades técnico-administrativas en el interior del país.

Por otra parte al identificar los órganos centrales, se conocen las operaciones que realizan, la secuencia en que intervienen, el tiempo en que se efectúa y las decisiones que se toman en cada operación, las políticas a las que se sujetan y los formularios que emplea, o la parte de éstos de la que hace uso. La información anterior, es fundamental para elaborar los instructivos de los órganos a desconcentrar y asimismo permite conocer los órganos centrales que serán afectados.

De no proceder lo anterior, es conveniente agrupar los órganos centrales que intervienen en los procedimientos por áreas

administrativas, teniendo presente que son las operaciones de cada uno de los procedimientos las que deberán realizarse en las oficinas foráneas para la prestación del servicio correspondiente. Lo anterior se explica porque al agrupar órganos centrales en realidad se están agrupando las operaciones que éstos realizan al intervenir en los procedimientos y que la estructura orgánica de los órganos a desconcentrar están en función de las operaciones que se efectúan en cada área de la estructura orgánica central, y uno de los órganos que integran ésta última.

Al identificar los procedimientos y las operaciones que efectúan los órganos contenidos en cada uno de los grupos, se obtienen conjuntos de operaciones que realizan las diferentes áreas en la totalidad de los procedimientos a desconcentrar. La información obtenida al igual que en la propuesta anterior, permite conocer los órganos centrales que serán afectados con la desconcentración y, por otra parte, constituye el punto de partida para el diseño de la estructura orgánica de los por desconcentrar, pudiéndose presentar las siguientes alternativas:

- Asignar una o más operaciones o la totalidad de ellas en los órganos que se encargan de proporcionar los servicios ya desconcentrados.
- La necesidad de crear nuevos órganos en la estructura orgánica de los ya desconcentrados.
- El diseño completo de la estructura orgánica de los órganos por desconcentrar.

Al diseñar la organización de los órganos a desconcentrar, independientemente de la alternativa utilizada, debe tenerse presente que el medio en que deberá desarrollarse es cambiante, y por lo mismo debe preverse su funcionamiento futuro.

Por otra parte, existe la posibilidad de que no en todas las localidades haya la misma demanda en tipo y cantidad de servicios. Por lo anterior y con el objeto de garantizar que - los niveles jerárquicos, Los canales de comunicación y la - nomenclatura de órganos, servicios y procedimientos sean uni formes, es recomendable diseñar un modelo de organización - que responda a la totalidad de servicios que deben proporcio narse en el interior del país, constituidos éstos últimos - por los ya desconcentrados y aquellos a desconcentrar.

Cabe mencionar que en caso de existir órganos desconcentrados, deben procurarse tomarlos como base, al fin de alterar lo menos posible su organización actual. Al diseñar este mo delo de organización, debe tenerse presente igualmente, que en cada órgano existe una descripción clara de las operacio- nes que se encomienda, así como las funciones que se le asig nen y, por otra parte, deben especificarse claramente la auto ridad con la que deben contar los responsables.

Diseñada la organización, conviene revisarla de la siguiente manera:

- 1) Erunciar o enlistar la totalidad de servicios que deben - proporcionarse en el interior del país.
- 2) Revisar que la estructura orgánica permita ejecutar adecua damente las operaciones necesarias para proporcionar los - servicios enlistados.
- 3) Que estén bien precisadas las relaciones jerárquicas en la estructura orgánica.
- 4) Que estén bien precisadas las relaciones entre los órganos a desconcentrar y los centrales, entre los órganos deconcep trados y órganos desconcentrados centrales de las institu- ciones con las que colabora.

A partir del modelo anterior y considerando el volumen de servicios que deben desconcentrarse en cada una de las localidades del país, es posible, realizando los ajustes correspondientes, derivar la organización que deberá establecerse en cada región.

Para determinar el criterio geográfico y los lugares en que deberá desconcentrarse, es conveniente:

Enlistar los servicios a desconcentrar indicando los lugares donde se origina su demanda, así como el número de usuarios por localidad.

Esta información, en principio, indica el ámbito territorial en que debe desconcentrarse. Sin embargo, la frecuencia con que los servicios se proporcionan, los órganos ya desconcentrados, la necesidad de colaborar con otras instituciones, los recursos con que cuenta y las políticas dictadas por el titular u otras instancias, son elementos de juicio que en último caso determinan los lugares en que específicamente deberán establecerse los órganos en cuestión.

Al respecto, deberá definirse el criterio geográfico a utilizar, siendo recomendable que la desconcentración corresponda a la división geográfica del país, en entidades federativas.

Sólo en aquellos casos en que no sea posible por razones técnicas desconcentrar a niveles estatales, deberá seguirse un criterio regional, que es aquel en que la jurisdicción del órgano por desconcentrar incluya a dos o más estados en su totalidad.

Para desconcentrar deberá adoptarse el método de implantación que se ajuste a las necesidades de la Institución.

a) Método Instantáneo.

Es conveniente, si no están involucrados un gran volumen de operaciones o un número excesivo de servicios, o bien si no implica el establecimiento de numerosas unidades administrativas en el interior del país.

b) Proyecto Piloto.

Brinda la posibilidad de experimentación a pequeña escala - en una localidad o región determinada, de todo el proceso, pudiéndose realizar previamente el método instantáneo.

c) Método de Implantación en Paralelo.

Consiste en la operación simultánea, por un periodo determinado, tanto del sistema tradicional como del que se va a implantar, este periodo deberá prolongarse únicamente hasta el momento en que se tenga seguridad de que los servicios desconcentrados funcionan en forma adecuada, el método es recomendable cuando el programa de desconcentración sea completo.

d) Método de Implantación Parcial o de Aproximaciones Sucesivas.

Consiste en establecer órganos en el interior del país paulatinamente, procurando no causar grandes alteraciones en el interior en los órganos centrales y avanzar al siguiente paso sólo hasta que se haya consolidado el anterior.

Se recomienda como el más adecuado para llevar a cabo el proceso de desconcentración en instituciones complejas.

El diseño del sistema de información, es una necesidad imprescindible ya que a través de éste, se asegura el funcionamiento armónico entre los órganos centrales y desconcentrados. De és-

to se desprende que, para diseñar el sistema, se requiere haber definido:

- Los órganos centrales de planeación y control
- Los objetivos y políticas generales de los órganos a desconcentrar.

Al diseñar el sistema debe considerarse que constantemente cambia la naturaleza de información que se necesita, y en consecuencia, debe procurarse que el sistema permita la admisión de cierto tipo de información nueva.

Considerando la relación jerárquica entre el titular de la institución a los órganos desconcentrados, y dada la imposibilidad de éste de acordar oportuna y eficazmente con los responsables de éstos últimos, se corre el riesgo de obstaculizar el objeto de la información. Por lo anterior debe estudiarse la posibilidad de crear un órgano que se encargue de concentrar instrucciones, órdenes, etc., de los órganos centrales que deberá remitirse a los órganos desconcentrados y viceversa, a fin de que la información fluya directamente hacia donde se necesita a través del sistema, deberá ser exclusivamente con fines de decisión por parte de los órganos centrales. Por otra parte, se recomienda que ningún órgano superior, sea este central o desconcentrado, reciba información relativa a la competencia de un órgano subordinado antes que éste la reciba primero, de tal manera que la información llegue a su destino lo más pronto posible, aunque lo óptimo sería que la información llegara simultáneamente.

Con la información obtenida hasta el punto anterior, es factible determinar los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo el programa de desconcentración.

Cabe aclarar que para determinar la erogación necesaria para la desconcentración debe diferenciarse entre el costo de la implantación y el de operación. Hecho lo anterior, es necesario que

los órganos involucrados en el estudio de desconcentración, formulen las propuestas a la comisión interna de administración, las cuales deben contener, entre otras, la necesidad de desconcentrar él o los servicios que brinda la institución, - el funcionamiento y estructura de los órganos a desconcentrar, así como el método de implantación más viable, exponiendo ventajas y desventajas y sus consecuencias inmediatas y mediatas, según el caso. Así mismo se dará a conocer el sistema de información requerido para efectos de supervisión y control, la determinación cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos, materiales y financieros, las limitaciones de carácter legal y las consecuencias a corto, mediano y largo plazo en caso de su aprobación o rechazo.

La siguiente fase es la implantación y en ella deberán establecerse y ejecutar las recomendaciones propuestas en el informe derivado del diagnóstico obtenido con la realización de este procedimiento.

Al respecto se recomienda que durante la implantación de las fases del programa, la Comisión Interna de Administración, asesorada por las unidades encargadas del proyecto, y de programación, sea el órgano del control hasta que se consolide cada fase. Asimismo es conveniente que de las partes consolidadas del programa se aboque al órgano supervisor al que se hizo referencia al tratarse el sistema de información.

La ejecución del programa se inicia en cuanto se tenga la aprobación de las autoridades correspondientes. El primer paso - consiste en programar las actividades necesarias y la secuencia de su realización. Al efecto se procede a estimar fechas de iniciación y término de actividades; elaborar las gráficas que se consideren pertinentes a fin de apreciar globalmente la secuencia de dichas actividades.

En esta fase se integran los recursos humanos y materiales que sean necesarios determinando la secuencia en que deberán pro--

porcionarse conforme a los requerimientos previstos. Es importante mencionar que desde el inicio de la implantación del programa de desconcentración, se requiere establecer sistemas de información a que se hizo referencia anteriormente, dado que es fundamental para la evaluación y control.

Es necesario aclarar que el presente modelo pretende sólo mostrar un modelo teórico para la desconcentración, ya que estamos conscientes de que el mismo, u otros diferentes, variarán de acuerdo al área en que se intente la desconcentración, ya que el presente modelo, es en síntesis, una guía flexible. (18)

7.-Obstáculos a la Desconcentración Administrativa.

Los principales obstáculos que se presentan para llevar a cabo la desconcentración son:

- a) Determinación de los niveles de autoridad y jerarquía dentro de la organización interna.
- b) El sistema de relaciones y comunicación entre las unidades centrales y las representaciones locales y las funciones de la coordinación o responsable regional.
- c) Resistencia al cambio, por cuanto significa establecer un sistema interrelacionado de trabajo y de responsabilidad.
- d) La disponibilidad de personal capacitado a los niveles determinados.

8.-Ventajas y Desventajas de la Desconcentración Administrativa.

La desconcentración presenta las siguientes ventajas:

- 1°. Mediante este sistema, la administración se democratiza

al mantener un contacto más directo con los administradores y la labor de servicio con las necesidades generales que deben resolverse, o en otros términos, el asunto lo debe resolver el órgano que lo ha estudiado y que está cerca del punto donde los problemas se originan y no aquél que ha permanecido ajeno a su conocimiento y - que por ello cuenta con menos elementos de juicio para decidir adecuadamente.

- 2° Como técnica y como tendencia organizativa, obliga a los funcionarios a tomar decisiones sin apoyarse en el superior jerárquico, procedimiento que expedita la solución de los asuntos y lo cual, además permite que la acción administrativa sea más rápida y flexible, también induce a ubicar mejor las responsabilidades y, en consecuencia, las decisiones a tomar cuando el superior jerárquico no puede materialmente estudiar todo lo que se le somete a su consideración y autorización.
- 3° Evita también todos los inconvenientes que se han señalado por los estudiosos, cuando en una organización existe una línea jerárquica con numerosos niveles.
- 4° Se acrecienta el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y permite una mejor identificación con la tarea que a los funcionarios se les encomienda al otorgárseles mayores niveles en la toma de decisiones.
- 5° Se satisfacen más adecuadamente las aspiraciones populares, sin poner en peligro la unidad administrativa, la cual se mantiene por la pre-existencia del principio jerárquico.
- 6° Se logra con mayor frecuencia, el obtener una competencia técnica en el titular del órgano desconcentrado horizontal que en la descentralización administrativa regio-

nal, en la cual los funcionarios correspondientes son - elegidos generalmente por los conciudadanos por razones políticas.

- 7° Generalmente se logra que el funcionario del órgano des concentrado, tenga una mayor preocupacoñ en el manejo de los recursos que se les asignen.
- 8° Dentro de la técnica organizacional se logra a largo pla zo, que los altos directivos puedan dedicar más tiempo - a las delicadas tareas de investigación y planeamiento - y que la toma de decisiones la lleven a cabo en forma más acertada.
- 9° Aunque el número total de decisiones no está necesariamen te relacionado con el tamaño de la organización, general mente conforme éstas crecen aumenta el número de resolu-- ciones a tomar, lo que origina un aumento en las decisio-- nes de alto nivel que obstaculiza su eficiente funciona-- miento, lo cual se evita desconcentrando vertical y hori-- zontalmente.
- 10° Los talentos administrativos pueden ser observados y desa rrollados en forma más rápida, cuando se desconcentra - las decisiones, es decir, como esta tendencia organizati va permite establecer metas y medir los resultados que se obtienen más cerca del punto de resolución, se puede eva- luar mejor al hombre en su talento administrativo, a dife- rencia de cuando las decisiones están concentradas, ya - que fácilmente se distorciona esta evaluación.
- 11° Finalmente, las normas de actuación de la organización - con tendencia desconcentrada a largo plazo, las vigoriza y hacen flexibles en lugar de debilitarlas.

Desventajas.

1° Uno de los problemas centrales en la evaluación de este sistema organizativo es la de lograr un equilibrio en la tendencia desconcentradora. Por ello debe estar basada en un cuidadoso análisis del medio ambiente en que se vaya a operar y de las relaciones de autoridad pre-existentes, a fin de establecer una satisfactoria adecuación entre la cuantía de la autoridad que deba ser delegada y la realidad.

2° El problema de la desconcentración administrativa está ligado al del reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento del personal.

De allí que una desconcentración adecuada no puede realizarse ni dar buenos resultados, si ésta no se efectúa con base en un personal administrativo capaz.

3° Para continuar o mantener el equilibrio de un sistema desconcentrado se requiere un permanente examen y revisión en las medidas de control administrativo.

4° En la concentración muchos asuntos del mismo género pueden ser resueltos conjuntamente, con lo cual se ahorran erogaciones en materia de recursos humanos.

5° Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tender fácilmente al favoritismo al resolver, dejándose influenciar por las circunstancias particulares del caso.

6° Los funcionarios del órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presentan.

Finalmente, para realizar un sistema de desconcentración, deben

satisfacerse dos condiciones:

1. La existencia de capacidad y competencia.
2. La existencia de información en el punto donde ha de tomarse la decisión o el acuerdo.

CAPITULO II.

INTENTOS DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA A TRAVES DE
LA HISTORIA DE MEXICO.

1. Antecedentes

La actual Administración Pública se resiente de una serie de prácticas que tienen origen en la época colonial. Una de estas prácticas es y fue el excesivo centralismo político y administrativo, mismo que provocó, en aquel entonces, una serie de descontentos que fomentaron brotes de independencia por parte de algunas provincias.

Es hasta la instauración del régimen federal en 1824, cuando constitucionalmente se señala a los Estados como entidades libres y soberanos, pero unidos a una federación, con lo que se pone fin a esos movimientos separatistas.

No obstante estar consagrado en la Constitución el principio federalista, en la práctica se observa una aguda centralización, seguramente debido a las características y situaciones que el país presentaba.

En tales circunstancias, dicha centralización se hizo imprescindible para manejar los destinos de nuestro país.

Es hasta principios del presente siglo cuando se dieron los primeros pasos para fortalecer verdaderamente a los estados y municipios del país originando así que se implantaran las bases para realizar una desconcentración político-administrativa más o menos definida, pero que aún hasta nuestros días no se ha logrado entender perfectamente, ya sea por la debilidad de las entidades federativas, por los intereses de los estados más fuertes, o por intereses del Gobierno Federal.

Conscientes de lo anterior, desde el pasado régimen se ha tratado de influir en los gobiernos locales para que tomen el papel que les debe corresponder como partes integrantes de la federación; en base a ello, empezó a dotar de herramientas jurídicas a la administración, que fueran válidas para dar importancia a las medidas de descentralización y desconcentración administra-

tiva. A raíz de esto, algunas dependencias del sector público, han dado los pasos necesarios para llevar a cabo su proceso de delegación y desconcentración de facultades y servicios en todo el país.

Con base en lo anterior, el presente capítulo tiene como finalidad exclusiva, el señalar textualmente, todos aquellos intentos que sobre desconcentración, se han realizado a través de la Historia de México, los cuales nos permiten valorar todas esas acciones concretas tendientes a buscar un mejor desempeño de la administración pública Federal, estas acciones se tomaron a partir de Guadalupe Victoria (1824), hasta la administración del C. Lic. José López Portillo y Pacheco, ya que la presente administración se verá en un capítulo aparte.

2.- Guadalupe Victoria - Porfirio Díaz.

Los intentos de desconcentración administrativa que se llevaron a cabo en este periodo no se pueden considerar como una auténtica desconcentración administrativa, según como se le entiende en la actualidad, ya que no existía una teoría al respecto, sino que esas acciones fueron el resultado de la necesidad administrativa que sintieron los gobiernos de la época. Necesidad, no precisamente de "fortalecer el federalismo y de llevar la administración al ciudadano" como se dice comúnmente, sino la de tener un conocimiento amplio de lo que sucedía en las provincias de aquel entonces, tan separadas de México, D.F., por las grandes distancias y los malos medios y vías de comunicación.

A.- Guadalupe Victoria: 10-X-1824 / 1º-IV-1829

Durante el Gobierno del General Victoria, primer Presidente de México, funcionaban ya desde 1821, cuatro Secretarías en donde se agrupaba toda la función pública, estas eran: Se-

cretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública, la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores y la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Guerra y Marina.

Para organizar la administración era preciso delimitar la competencia de los poderes federales, no obstante debido a los conflictos internos y a la inestabilidad política que afrontaba el país, el presidente Victoria se vio delimitado en dichas acciones. Sin embargo se fijaron los órganos que debían componer las Secretarías de Estado así como sus atribuciones y obligaciones del personal que las integraba.

Dentro de esta organización de la administración pública, es en la Secretaría de Hacienda Pública donde encontramos los primeros antecedentes sobre desconcentración administrativa:

"Quedan ya establecidas y organizadas las Oficinas de la Contaduría Mayor, de esc final severo de las operaciones del Gobierno - en el más importante ramo de la administración pública. Se han dado Leyes para la organización del Ejército, para la Administración de Justicia, para el sistema de hacienda y otros objetos - que demandaban con urgencia nuestro naciente sistema político". (21).

Con respecto a la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, dentro del Ministerio de Cuneta y Razón de Marina, también encontramos antecedentes:

"En 26 del mismo disteis nueva forma al Ministerio de encomendando su desempeño a los Comisarios y Subcomisarios de los Departamentos Marítimos; y con esta medida partirán el ramo de cuenta y razón de un punto céntrico a cuyo fin el gobierno - tiene ya formado el reglamento que ha de observarse". (22)

B.- Anastasio Bustamante: 1°-i-1830 / 14-VIII-1832.

Durante el Gobierno de Bustamante se adaptó una política centralista, por lo que se sucedieron varios pronunciamientos - en algunos Estados de la República. Dentro de su administración se encuentran las mismas Secretarías, que en el Periodo de Guadalupe Victoria, y es en la misma Secretaría de Hacienda Pública donde encontraron intentos de desconcentración de la administración: "La organización de Hacienda... necesita y reclama toda la atención del congreso, ella es esencialmente defectuosa, y requiere por tanto, reformas fundamentales. Suprimidas - las diversas oficinas en que estaba distribuido su manejo, se - acumularon todos los ramos de él, en la sola Secretaría de Hacienda y las Comisarías, recargando sobre ellas, hasta las menudas atenciones del servicio público. Esta compactación de labores ha sido perniciosa, y los intereses nacionales han sufrido notablemente por ella. Es preciso establecer un orden más metódico y regular, en virtud del cual, la Secretaría del Ramo, libre de todas las minucias administrativas, que nunca han debido ocuparla, ejerza la inspección general sobre todo el conjunto, que es lo que debe constituir sus atribuciones". (23).

Obsérvese que en ese periodo ya se sentían los efectos negativos de la excesiva centralización, lo que les llevó a buscar un "orden" para resolver el problema, buscando la mejora de la Hacienda Federal, reformando las oficinas, en cuanto estaba en las facultades del Ejecutivo, y poniendo en práctica las medidas - acordadas en las sesiones ordinarias, así como las franquicias - de introducción de varios efectos antes prohibidos, tratando con estas medidas de aumentar los ingresos del Erario en una considerable proporción.

Siguiendo con este proceso de renovación de la administración a través de los intentos de desconcentración de las actividades, - encontramos dichos intentos en lo que se refiere a Aduanas Marítimas, crédito y sueldos: "La facultad concedida al Ejecutivo - para negociar préstamos sobre los productos de las aduanas marítimas ha proporcionado los medios de asistir al ejecutivo y de -

"La facultad concedida al Ejecutivo para negociar prestamos sobre los productos de las aduanas marítimas ha proporcionado los medios de asistir al ejecutivo y de pagar la lista civil de una manera que hacía largo tiempo no se conoció, - sin desatender por esto las obligaciones anteriores que las mismas aduanas reportan, ni gravarlas de un modo perjudicial para lo sucesivo, contribuyendo mucho a este feliz resultado la regularidad que se ha procurado establece en todas las oficinas de recaudación. La autorización para hacer uso de bagajes, ha facilitado el transporte, con oportunidad de las municiones y víveres necesarios para las operaciones de la campaña y cuando los deberes indispensables del Congreso y del Gobierno no les han precisado ocuparse de esta clase de medidas desagradables pero necesarias para el restablecimiento de la tranquilidad, uno y otro han encontrado una dulce compensación estableciendo las bases para el fomento de la industria nacional, con la creación del Banco de Avío, que tiene por objeto proporcionar capitales para la propagación y aumento de todos aquellos ramos que puedan contribuir más al engrandecimiento de la República". (24).

Anastasio Bustamante: 19-IV-1837 / 17-III-1839

En diciembre 29 de 1839 se crean el Ministerio de lo Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, tomando sus atribuciones de la anterior Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.

"Autorizado el Supremo Gobierno para reformar y arreglar las aduanas marítimas y de frontera y para sistematizar la Hacienda, entre tanto se da la Ley Orgánica del ramo trató de cambiar las medidas que consideró más convenientes para lograr aquéllos fines; estableció al efecto, las plantas de aquellas oficinas, las dotó con el competente número de empleados, asignó a éstos sus respectivos sueldos según las localidades... Al poner en práctica las disposiciones que estimó convenientes al mejor arre

glo de la Hacienda Nacional, no se ha descuidado de observar sus efectos, a fin de iniciar cualquier reforma o variación que la - experiencia aconseje, o para dejarlas subsistentes si correspondieren los resultados". (25).

C.- Antonio de Santa Ana: 24-IV-34 / 27-I-35

"Con la autorización concedida al Gobierno para la reforma fundamenta de la instrucción pública, se ha dado a este objeto de primera importancia el impulso que demandan las exigencias y luces de nuestro tiempo. Los establecimientos de enseñanza ya están ya abiertos y puesto en ejecución el plan de la Dirección General, encaminado más bien a generalizar entre el pueblo los conocimientos de que necesita según las diversas profesiones u oficios a que se dedique, que a ostentar en vano el aparato de ilustración incompatible con el estado de la sociedad". (26)

D.- José Joaquín de Herrera: 7-XII-1844 / 14-IX-1845.

Durante el gobierno del señor Herrera se encontraban funcionando los siguientes Ministerios: el de Hacienda el de Justicia Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía y Ministerio de Guerra y Marina.

Se le dio importancia al fortalecimiento de "las áreas locales del gobierno central". "En cuanto a la Administración Interior, estoy convencido, señores, que para que la Nación subsista y prospere es necesario que comience por fijar y desarrollar las instituciones que ha adoptado; pero este desarrollo no puede tener lugar si a las partes no se les FACILITAN los medios, expeditándoles a la vez el camino de las mejoras locales. De ahí la im-

portancia de que cuanto antes, os ocupéis de preferencia en acordar definitiva y acertadamente, cuál deba ser la Hacienda de los Departamentos; y de ahí también la urgencia que os recomiendo - que en las reformas de las bases de que os debéis ocupar, tengáis muy presente la conveniencia de dar más latitud a las facultades de las Asambleas Departamentales, cuantas basten a dejarlas expeditas para el mejor estar y mayor prosperidad de sus localidades, sin daño de sus vecinos, ni menoscabo de utilidad nacional.

José Joaquín de Herrera: 2-VI-1848 / 14-I-1851

En el presente periodo, se observan intentos de desconexión territorial, al concederles a los Estados su proyección total, asimismo, encontramos la creación de un Procurador General, el cual tendrá como función primordial la defensa de la administración.

"Las relaciones del Poder Judicial con el Ejecutivo llamaron vuestra atención al principio del año pasado, con motivo de ciertas - sentencias y entonces, se declaró por la ley que tuvistéis a bien dictar, que las providencias de la corte en los negocios en que - fuese parte el Gobierno, debían tenerse como declaraciones del Derecho, cosa que libra a la administración de muchos embarazos. No considerándose suficiente para la defensa de los derechos del gobierno la voz del fiscal que a veces se le convierte en contrario, se ha iniciado el establecimiento de un Procurador General que defienda los intereses de la Administración, aún está pendiente en las Cámaras este asunto, y como él será cada día más importante, - no puedo menos que recomendaros eficazmente el despacho de esa iniciativa". (27)

"El Congreso General concedió por leyes especiales a los primeros que se organizaran en su administración interior no con toda la libertad e independencia de los estados, más sí en un grado que empieza a enseñarles a gobernarse por sí mismos, y a proveer a su admi--

nistración con autoridades propias. Las leyes que sobre este objeto se han dictado, han tenido ya todo su efecto, y los territorios han recibido con ellas un bien, encontrándose también administrados como cualquiera de las otras partes de la Federación, aún de - las que han tenido la fortuna de serlo mejor. (28)

E.- Ignacio Comonfort: 11-XII-1855 / 21-I-1858

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Estado - de Relaciones Exteriores, de Estado y de Gobernación, de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, de Fomento, Colonización, Industria y Comercio y de Guerra y Marina. Se crearon nuevos órganos en la Secretaría, el Ministerio de Hacienda; pa ra obtener las economías que fueran compatibles con el buen servicio, se acordaron las nuevas plantas del Ministerio de Hacienda de la Aduana de México con la Sección de Contribuciones Directas y de la Tesorería General. (29)

Se decretó en la presente administración la reforma de la Junta de Crédito Público, un nuevo término para la presentación de los créditos admisibles en el fondo de la Deuda Interior consolidada la - libre elaboración y expendio de naipes, el establecimiento de una casa de moneda en Oaxaca y la clasificación de rentas. Estas acciones se pueden considerar como antecedentes de creación de organismos desconcentrados.

F.- Benito Juárez: 19-I-1858 / 15-VI-1861

Durante este periodo, pasada la guerra de intervención francesa, se hizo necesaria la reorganización de toda la vida pública, y para entonces se encontraban operando las siguientes Secretarías de Estado, de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, de Guerra y Marina, de Hacienda y Crédito Público.

Con el objeto de lograr dicha reorganización, se facultó al ejecutivo para formar y proponer los presupuestos, toda vez que - tiene un mayor conocimiento de los hechos, y por sus datos sobre las necesidades de la administración, pero dejando al pueblo por medio de sus representantes, examinarlos y aprobarlos. Como se puede observar, esta es la esencia de los intereses y de los derechos más inalienables del pueblo; resolver con los que deba contribuir y cómo debe intervenir en los gastos públicos.

La guerra impidió antes hacerlo, porque en mucho tiempo dificultó la reunión del Congreso y porque cuando estuvo reunido el - transtorno de la sociedad no permitía regularizar la percepción de los impuestos, ni sistematizar los gastos. Desde que se promulgó la Constitución, es esta la primera vez en que el Congreso desempeñó así uno de sus más importantes prerrogativas.

Dentro de las actividades que se llevaron a cabo se presentó una - iniciativa sobre reformas en la Ordenanza de tierra y agua, y El Gobierno a recibido dos de las casas de moneda que estaban arrendadas, tomando la resolución de no celebrar ningún nuevo arrendamiento y de poner término a las existentes.

El Congreso confirió al Ejecutivo varias e importantes facultades y decretó la suspensión de algunas garantías por un término conveniente, para afianzar el restablecimiento de la paz. Al devolver ahora al Congreso el depósito de aquellas facultades, es satisfactorio para el Ejecutivo, manifestar que ha hecho el menor uso de ellas, procurando cumplir en todo fielmente con sus deberes.

Con espíritu más saludable, ha consagrado el Congreso una parte de sus tareas a importantes asuntos de obras públicas. "La concesión para un canal interoceánico en Tehuantepec, ofrece al comercio de México y del mundo la esperanza de incalculables bienes en el porvenir".

Este párrafo lo consideramos importante, ya que muestra los pro--

blemas a que se tuvieron que enfrentar los liberales después de la guerra.

G.- Poder Ejecutivo Prvisional:

Regencia del llamado Segundo Imperio. 24-VI-1863
20-V-1864.

Durante esta etapa es importante conocer la organización de las Secretarías que responderían, ya no a una República, sino a un imperio que trataba de consolidarse:

"Para el arreglo de las labores de la Secretaría del Despacho de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia, Negocios - Eclesiásticos e Instrucción Pública, y de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, se hará la distribución de los negocios - que han de ser a su cargo de la manera siguiente:

"Art. 1° Pertenecen a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

"Todo lo relativo a las relaciones exteriores.

Los Consulados, la designación y conservación de los límites de la República.

La expedición de cartas de seguridad y de naturaleza.

La de los pasaportes y legalización de firmas.

Archivo General.

Las academias y establecimientos literarios que no son relativos a la enseñanza primaria o secundaria, tales como: El ceremonial de Palacio.

Recompensas Nacionales que nos peculiares a los ramos aplicados a las demás Secretarías del Despacho.

"Art. 2°.- tocarán a la Secretaría de gobernación:

"La Junta superior de Gobierno en todo lo concerniente a las relaciones generales con el gobierno. "Todo lo relacionado al gobierno interior de la República".

Policía de Seguridad.

Montepío y establecimientos de beneficencia.

Cárceles, Penitenciaría y establecimiento de Corrección.

Libertad de Imprenta.

Museo.

Festividades Nacionales y diversiones públicas.

Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos cuando los haya.

Vacuna, su conservación, propagación.

"Art. 3°.- Corresponde a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública:

Todo lo concerniente al ramo de Justicia, todo lo relativo a negocios eclesiásticos y todo lo que pertenece a la instrucción pública. Las Sociedades Lietarias y Científicas relativas al mismo ramo Academia de la Historia y de la Lengua Castellana, Bibliotecas.

"Art. 4°.- Es propio de la Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio:

La formación de la estadística general, de la industria agrícola - minera y mercantil. Siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan.

La Colonización.

Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales mercantiles en todas las líneas.

Los establecimientos de enseñanza especial de estos ramos.

Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola.

La expedición de gas patentes y privilegios.

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.

El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.

La Academia Nacional de San Carlos.

Todas las obras públicas de Utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

fondos públicos.

La sociedad de geografía y estadística y todas las otras mejoras materiales e industriales". (30)

El llamado Segundo Imperio: 1864-1867.

Para mejorar la administración pública toda vez que como se señaló con anterioridad ya no se trataba de una República sino de un Imperio, se creó un cuerpo consultivo denominado Consejo de Estado y se emitió su reglamento, el cual contiene, las atribuciones, organización, forma de nombramiento y remociones del personal que la integra.

Este Consejo Consultivo es importante, ya que lo podemos comparar con la Comisión de Administración Pública que existió durante el periodo del Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

En el siguiente párrafo encontramos uno de los primeros órganos desconcentrados, que se establecieron y que nos muestra los intentos que sobre la materia se realizaron en ese periodo: "Este Instituto (Escuela Imperial de Agricultura), tan importante para profesores del país y único en su género en todo el imperio, ofrece a los padres de familia, de dentro y fuera de la corte, asilo seguro para sus hijos, y una esmerada enseñanza teórico-práctica en los ramos auxiliar y profesionales, unida a una buena educación física y a la más escrupulosa educación civil, social y religiosa. Este establecimiento está atendido por el Ministro de Fomento en todos sus gastos, pues la enseñanza se considera gratuita; aún para los profesionistas, cuya paga apenas es bastante a cubrir sus necesidades individuales". (31)

Otro organismo desconcentrado en aquel efímero imperio, fue la Compañía Imperial Mexicana, que por lo que se puede observar a

través del análisis, explotaba el ferrocarril y el telégrafo:

"Para promover las comunicaciones, concedió permiso para establecer líneas telegráficas y para contruir y explotar ferrocarriles en Querétaro Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas, Mayarít, Jalisco, Michoacán y Matehuala, formó la Compañía Imperial Mexicana". (32)

Se crearon órganos de vigilancia que se pueden considerar como desconcentrados:

"Para prevenir y corregir deficiencias de la administración pública, estableció comisarios imperiales y visitadores". (33)

H.- Sebastián Lerdo de Tejada: 18-VIII-1872/20-XI-1876.

Como el aumento de la producción minera en el poblado de Lulegé de la Baja California y el buceo anual en sus costas llevan a aquel puerto un importante movimiento mercantil, - se determinó para favorecerlo establecer allí un puerto de cabotaje. Del mismo modo, por las nuevas circunstancias de la línea divisora entre la alta y la baja California, consideró el ejecutivo que, además de establecer el puerto fronterizo de Tijuana, convenía trasladar la aduana de frontera que estaba en Sonora, a Puerto Isable, situado en la desembocadura del Río Colorado en el Golfo de Cortés. Estas medidas eran exigidas por las cantidades de efectos que se introducen en aquellos puntos y por el aumento de población.

La aduana se puede considerar como un órgano desconcentrado, ya que el ejecutivo delega la vigilancia de las fronteras en un órgano creado para tal efecto.

I. Porfirio Díaz:

Presidente Provisional 17-II-1877/4-V-1877

Presidente Constitucional: 15-V-1877/30-XI-1880.

Es importante destacar durante este periodo por su trascendencia en el campo de la investigación y en la materia que nos ocupa o en la descentralización, el establecimiento público de el Observatorio Meteorológico Central, mostrado a la altura de los grandes establecimientos de ese genero, y que contribuyó así mismo al ensanchamiento notable de la "Red Meteorológica" del País, - al adelanto de la ciencia, el progreso y el bien de la humanidad, debido a las constantes relaciones mantenidas con los observatorios de una clave en el mundo.

Además para el mejor manejo y funcionamiento de la demanda pública, se instalo en Londres una agencia, misma que funcionaría, con funcionarios y empleados ya existentes en ese país, para evitar el aumento de Gastos Públicos: "La Dirección de la Deuda Pública.

Porfirio Díaz: 1º-XII-1888/30-XI-1892

Durante este periodo funcionaron las siguientes Secretarías de Estado:

- Del Despacho de Relaciones Exteriores
- Del Despacho de Gobernación
- Del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.
- Del Despacho de Guerra y Marina
- Del Despacho de Hacienda y Crédito Público.
- Del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas.

Dentro de ellas hubo grandes avances como se puede observar:

"Como asunto relativo a la Salubridad Pública, debo manifestar al Congreso, que el Laboratorio Bacteriológico y el Instituto para las inoculaciones antirrábicas establecidas bajo la Dirección del

Consejo Superior de Salubridad, han quedado definitivamente instalados y pronto lo estará también la Oficina de Desinfección".(34)

"La recaudación de los impuestos se verifica con exactitud y regularidad, y a medida que lo exigen las necesidades del servicio, - se introducen las modificaciones convenientes en la planta: dotaciones y ubicación de las oficinas de Hacienda, sin apartarse el gobierno, en ningún caso, de su programa de economía, ni tampoco del propósito de mantener constantemente el servicio público a la altura que reclama la evolución regeneradora, que por fortuna está operándose en el país".(35)

Para llevar a cabo el pensamiento de proporcionar a las oficinas de la Federación en los Estados, edificios adecuados a las necesidades del servicio especial de cada una de ellas así como de reunir las cuando son varias, en un solo local, se han comprado algunos edificios, se han construido otros y se han hecho reparaciones en los que lo han necesitado. 'Me complace en informar al - Congreso, que en Guadalajara, Guanajuato y Querétaro, están ya - concentradas las oficinas en edificios de propiedad nacional; que en Puebla se ha adquirido uno con igual objeto". "En diversos lugares de la República, se prosiguen obras de construcción y reparación, ya que para concentrar en un sólo edificio la propiedad - del gobierno, las oficinas federales, o ya para instalarlas en locales adecuados al género del servicio a que se destinan".(36)

"Creando el Instituto Médico Nacional, por decreto del 18 de diciembre de 1888 a iniciativa de la Secretaría de Fomento, había comenzado sus trabajos en modesta escala, mientras se adquirían - los instrumentos y aparatos más indispensables y se determinaba - el programa de labores. Este objeto principal del Instituto, es el estudio de nuestras numerosas plantas medicinales y de su aplicación a la curación de enfermedades. Habiéndose dotado de los - elementos más indispensables para su objeto, ha quedado instalado,

desde el 1º de julio de este año, en un local conveniente y - aunque con personal reducido, por ahora hay que contar con - que corresponderá al noble fin con que se ha instituido (37)

Porfirio Díaz: 1ªXII-1892/30-XI-1896

Debido al notable crecimiento de la capital, ya se hacían insuficientes las oficinas del Registro Civil situadas en el - Centro de la ciudad, por lo que se acordó la creación de cuatro oficinas subalternas que, establecidas en puntos convenientes, facilitarían a sus habitantes el cumplimiento de los actos relativos al estado civil: asimismo, se acordó el establecimiento de sucursales en los estados dependientes del Instituto Bibliográfico Mexicano, así como el preparar la publicación de su primer anuario.

Porfirio Díaz: 1º-XII-1904/30-XI-1910.

Durante este período se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (1905), y se establecieron en varios puntos distintos de las oficinas del ramo, nuevas Agencias de Minería.

J.- Manuel González: 1º-XII-1880/30-XI-1884.

En este lapso las acciones más relevantes que se - realizaron en la materia que nos ocupa, fueron principalmente - las relacionadas a los establecimientos de beneficencia, ya que se llevaron a cabo importantes mejoras, tanto en orden a su administración económica, como a la mayor comodidad para la asistencia de los desgraciados que allí encuentran asilo, y en el - Nacional Monte de Piedad, se continuó con buen éxito en sus operaciones en las ciudades de Querétaro y San Luis Potosí, en donde se han fundado sucursales de tan benéfica institución.

3.- Francisco I. Madero - Gustavo Díaz Ordaz.

En este período se hace mención de algunos adelantos más concretos en los que a desconcentración se refiere: es preciso señalar que aún existía confusión en lo relativo a la descentralización, aunque a fines de este período ya empezaba con mayor claridad la definición sobre los dos conceptos: desconcentración y descentralización. De aquí la importancia que revisa el desarrollo que tuvieron las mismas en el transcurso de este período.

A.- Francisco I. Madero: 6-XI-1911/19-II-1913.

Con Madero se inicia una nueva época en la historia de México al realizar cambios fundamentales, principalmente en lo que se refiere al reparto agrario y que en cierta forma está relacionado con la desconcentración, así encontramos:

"La Dirección Agraria estableció oficinas de deslinde en los Estados de Guerrero, Michoacán y San Luis Potosí, así como en el Territorio de la Baja California (hoy Estado). Los trabajos de estas oficinas tienen por objeto determinar, mediante el examen de los Títulos y los respectivos trabajos de campo, cuáles son los terrenos de que la Nación puede disponer". (38)

"El servicio meteorológico sigue extendiendo su esfera de acción, habiendo establecido secciones en los Estados de México y Campeche. La Comisión Geodésica, el Observatorio Astronómico, el Instituto Geológico y las demás instituciones científicas del ramo de Fomento, continúan asimismo sus labores. La Comisión Geográfico-Esploradora, ha ejecutado interesantes trabajos relacionados principalmente con los Estados de Coahuila, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas, Yucatán y Sinaloa". (39)

B.- Pedro Lascurain-Victoriano Huerta:
19-II-1913/15-VII-1914.

Durante este periodo, funcionaron las siguientes

Secretarías:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
Secretaría de Industria y Comercio.
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de Guerra y Marina
Secretaría de Justicia.
Secretaría de Agricultura y Colonización.

"Como tendencia que estudiará cuidadosamente, en lo que a la organización general se refiere, el Ejecutivo procurará la - descentralización hasta donde sea compatible con nuestra orga nización política y con las condiciones geográficas de nuestro territorio". (40)

C.- Venustiano Carranza: 20-VIII-1914/30-IV-1917.

En este periodo Pos-revolucionario, operaron las si guientes Secretarías:

Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Hacienda Crédito Público y Comercio
Secretaría de Gobernación
Secretaría de Justicia
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes
Secretaría de Guerra y Marina.

En este periodo se llevó a cabo un gran paro trascendente en la vida nacional, ya que se acordó la creación de la Ley de Organi zación del Distrito y Territorios Federales, y Ley de Secretarías de Estado:

"Según el artículo 10. transitorio de la Constitución Federal, ésta entraría en vigor el próximo día primero de mayo, por lo que desde esta fecha quedará establecido en toda la República, el orden Constitucional y desde entonces por consiguiente los Estados de la Federación tendrán su completa independencia y soberanía interiores y también desde entonces los servicios administrativos federales deberán efectuarse conforme a las normas legales correspondientes".(41).

Como se ve ambas leyes están íntimamente relacionadas entre sí, pues por una se organiza o constituye la estructura del Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, tal como lo requieren las bases establecidas en la fracción VI del citado artículo 73, las que le han quitado el carácter que le daba la Constitución de 1857 y las leyes emanadas de ella, y por la otra se arreglan o determinan los órganos necesarios para desempeñar las funciones administrativas netamente federales que propia y rigurosamente, deben estar a cargo del Poder Ejecutivo de la Nación.

También se reorganizó el servicio de puertos y faros, quedando establecido por siete Inspectores y tres subinspectores, de las cuales la primera se ubico en la ciudad de México y las restantes se situaron en los puertos de uno y otro litoral.

Venustiano Carranza: 1º-V-1917/2-IV-1920

El Departamento de Militarización, que fue creado como una dependencia de la Secretaría de Instrucción Pública, pasó a depender de la de Guerra, por exigirlo así las necesidades peculiares de la Institución, a fin de obtener el resultado que se busca para la educación militar de la juventud.

Se encuentra también un gran avance en el campo de agricultura en materia de descentralización, ya que como se puede observar, es con el fin de evitar las grandes dificultades que experimentaba tanto el público como la Secretaría del ramo, para la tra-

mitación de los negocios correspondientes a los Estados más lejanos de la Unión, el ejecutivo juzgó conveniente que se concentrasen en una sola oficina, las Agencias e Inspecciones que las leyes autorizan para cada ramo, formando Agencias Generales con facultades para conocer de cualquier negocio o tramitarlo hasta ponerlo en estado de resolución definitiva, la cual tendría que ser dictada por la Secretaría de Fomento, y de esta manera facilitar notablemente tanto a la Secretaría como al público, la tramitación de los negocios, haciendo que la misma Secretaría pudiera ejercer una vigilancia más efectiva sobre las riquezas naturales y las propiedades de la Nación que tiene a su cargo. Con este motivo se procedió por medio de un acuerdo, a la creación y organización de las Agencias Generales, y se expidió el reglamento respectivo. De limitar a siete el número de Agencias: las de Sonora, Sinaloa y Nayarit unidas las de Tabasco, Yucatán Campeche; la de Chiapas y las de los Territorios de la Baja California y Quintana Roo.

Por otro lado la escuela Superior de Comercio y Administración, pasó el día 1° de agosto, a ser una dependencia de la Secretaría de Industria y Comercio y se acordó estudiar la instalación de tres almacenes, para el abastecimiento de las oficinas dependientes de Hacienda, Comunicaciones e Industria y Comercio, que se hallan distribuidas en los litorales del Golfo y del Pacífico.

D.- Adolfo de la Huerta: 1°-VI-1920/20-XI-1920.

Como se vio en el periodo anterior las Agencias Generales de la Secretaría (de Agricultura y Fomento) siguieron funcionando con todo éxito y con el objeto de facilitar los trámites de las concesiones, y a fin de que los solicitantes no tuvieran que salir del lugar de su residencia para tramitar sus asuntos, se instruyó a los agentes para que tramitasen los expedientes hasta dejarlos en estado de dictamen.

Ante los resultados obtenidos con las Agencias, se decidió aumentar su número en los lugares en que el volumen de la tramitación

del expediente indican la necesidad de ellas y así se establecieron las de Morelia, Salina Cruz e Irapuato o Silao, cuyas jurisdicciones serían definidas en su oportunidad.

E.- Alvaro Obregón: 1°-XII-1920/30-XI-1924

En este periodo se crearon el Departamento de estadística Nacional y la Secretaría de Educación Pública; el primero se agregó a los existentes y la segunda sustituyó a la de instrucción, - asimismo, durante el gobierno del general Alvaro Obregón, se continuó trabajando en el campo de la desconcentración de la administración destacándose principalmente en el ramo de la Agricultura y Fomento, Industria y Comercio, Hacienda y en los Servicios Sanitarios de Puertos y Fronteras, como se puede constatar en los textos que se citan a continuación: "Agencias: Con pausable eficacia han auxiliado en sus labores a esta Secretaría (de Agricultura y Fomento), las agencias generales que con ese objeto han sido establecidas en diversos Estados de la República. El número de ellas ha sido aumentado considerablemente, pues ya que en el año anterior eran solamente catorce, y en el presente han llegado a 25, - habiendo quedado instaladas las de Chihuahua, Tampico, Veracruz, Guadalajara, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Irapuato, Morelia, Tehuacán y Cuernavaca". (42)

"En el periodo a que este informe se refiere y en cumplimiento de lo mandado en el decreto de 6 de enero de 1919, fueron establecidas nuevas oficinas verificadoras de pesas y medidas (de la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo) en los Estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas, Durango, Michoacán y Coahuila. - El número total de oficinas instaladas hasta la fecha es de 17". (43).

"El establecimiento de Auditorías Regionales tiende a descentralizar la glosa, procurando así la rapidez en las operaciones de contabilidad y a la vez la facilidad para comunicar las responsabilidades, persiguiéndose la prontitud para que sean satisfechas, ya que practicándose la revisión de las cuentas dentro del mes si---

guiente a aquel en que se rinden, desde luego puede exigirse el reintegro de las sumas que indebidamente se hubiesen pagado, o la comprobación que faltare a las cuentas rendidas. La inspección se ejercerá también por las mismas auditorías, constituyendo de esta manera zonas de vigilancia, lo que dará por resultado que ésta sea más efectiva y puedan evitarse muchas irregularidades que no era posible remediar a la Contraloría por la lejanía de las Oficinas". (44)

"Para hacer más accesible y expedita la presentación y la tramitación de las denuncias, el Departamento de Minas (de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo) ha cuidado de establecer Agencias de Minería en todos los Centros Productivos de cierta importancia". (45)

"Fueron atendidos en la mejor forma los servicios Sanitarios de los Puertos y Fronteras, dotando a las Delegaciones con los elementos necesarios; y en el interior de la República se establecieron 19 delegaciones en las capitales de los Estados para que colaboraran en la lucha contra el uso de las drogas nocivas". (46)

F.- Plutarco Elias Calles: 1°-XII-1924/30-XI-1928

Aunque en menor escala, en el presente periodo se continuó con los trabajos de desconcentración en lo que toca al ramo de Hacienda y Salubridad Pública:

"... (el Departamento de Contraloría) amplió las zonas de sus auditorías Regionales para establecer ocho en lugar de once que tenían anteriormente, y modificó su funcionamiento conservándoles sus labores de fiscalización y pasando las de glosa a las oficinas centrales. Para este fin volvieron a crearse las Auditorías de Glosa divididas por ramas: Aduanas, Timbres, Civil, Militar y Liquidación de Cuentas, lo que ha producido la ventaja de unificar el criterio en este trabajo, debido a que cada ramo está encomendado a un especialista, en tanto que con la organización pasa-

da había el defecto de que cada auditor tenía que atender todos los ramos.

Suprimió las auditorías locales en las dependencias del Ejecutivo, convirtiéndolas en Delegaciones que dependen ahora, lo mismo que las regionales, de la Auditoría de Inspección, la que volvió a crearse y a la que agregó una Mesa Revisora de Cotizaciones que no tenía antes y ha dado buenos resultados, por lo que toca a obtener rebajas en los precios de todo género de mercancías y materiales". (47)

En vista de las atribuciones que determina para el Departamento de Salubridad el nuevo Código Sanitario, esta oficina ha extendido su acción federal, instalando una Delegación Sanitaria en cada Estado, con un laboratorio bacteriológico anexo.

"En número de oficinas Sanitarias establecidas en la República, alcanza en total 74, entre Delegaciones en los Estados, Delegaciones en Puertos y Fronteras, Servicios Antilavarios y Dispensarios". (48)

G.- Manuel Avila Camacho: 1°-XII-1940/30-XI-1946.

Durante el periodo comprendido entre 1928 a 1940, casi no encontramos en una forma directa, acciones concretas en el campo de la desconcentración, debido principalmente a que en el campo de la administración, se trabaja en otros aspectos de importancia a causa de la situación política, económica y social por la que atravesaba el país.

Es así, que hasta el Gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho se vuelve a tomar el ejercicio de la desconcentración dentro de la A.P.

Así encontramos que en este periodo funcionaban las siguientes Secretarías:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 Secretaría de Agricultura y Fomento.
 Secretaría de Obras Públicas.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría de Salubridad y Asistencia
 Secretaría de Gobernación
 Secretaría de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de Defensa Nacional
 Secretaría de Marina

Y los siguientes Departamentos:

Departamento Agrario
 Departamento del Distrito Federal.

En el ramo de Salubridad y Asistencia, las labores estaban a cargo de setecientos noventa y ocho oficinas, las cuales contaban con un presupuesto total de veinte millones, quinientos veintiocho mil pesos, de los cuales el Gobierno Federal aportaba trece millones doscientos veintiocho mil pesos, proporcionando el resto los gobiernos de los Estados, las cooperativas ejidales e instituciones privadas. En este periodo fue inaugurado el 18 de abril último, El Instituto Nacional de Cardiología, y se elaboró el Reglamento de la Nueva Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como el de la Comisión Nacional Reguladora de la Penicilina, el del control de Ostras y Almejas y se reformó el Art. 7o. de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

H.- Miguel Alemán Valdés: 1°-XII-1946/30-XI-1952

En el transcurso de este periodo se efectuaron algunos cambios en las Secretarías, por ejemplo se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; la Secretaría de la Economía Nacional cambió su nombre a Secretaría de Economía; el Departamento del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría de Agricultura y Fomento cambió su denominación a Secretaría de Agricultura y Ganadería; se creó la Secretaría de Recursos -

Hidráulicos y se creó el Departamento de la Industria Militar. Para que los empleados federales que radican fuera de la capital de la República puedan disfrutar de los beneficios de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro se establecieron sucursales en varios centros de la República.

Por otro lado, el Banco Nacional de Crédito Ejidal formó consejos locales para que con mayor conocimiento de las necesidades de la región, vigile y facilite el otorgamiento de los créditos a los ejidatarios; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero se le otorgaron las concesiones necesarias a fin de beneficiar a los agricultores y lograr el aumento de la producción.

"La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, estableció agencias Foráneas en Guadalajara, Puerto de Veracruz y Monterrey, que atenderán a extensas zonas de la República. También se crearon estas agencias en Mérida, Chihuahua y Mexicali". (49)

I.- Adolfo Ruiz Cortines: 1°-XII-1952/30-XI-1958.

Es este periodo es importante señalar el gran paso que se dió en la descentralización en el ramo del crédito agrícola como se verá posteriormente, además de los avances en el campo minero y en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ya que de ésta se establecieron Delegaciones en diversas zonas de la República, a fin de dar atención a los problemas en una forma más oportuna y eficiente.

Se creó la Secretaría Particular del C. Presidente así como la Comisión de Inversiones.

"Para ayudar a los medianos y pequeños mineros, la Comisión de Fomento Minero estableció Sucursales en Saltillo, Uruapan, Hermosillo, Guadalajara y Zacatecas. La Comisión gasto de sus fondos propios en ayuda técnica a la pequeña y mediana minería un millón y medio de pesos y les prestó cuatro millones 300 mil pesos". (50)

"Después de 30 años de promulgada la primera ley y de observar sus resultados, en diciembre del año pasado se expidió la nueva Ley de Crédito Agrícola. Con ella los Bancos Regionales procederán más flexiblemente, eliminarán la centralización del servicio de crédito, lo harán más oportuno y los ejidatarios y pequeños agricultores, tendrán injerencia directa en el otorgamiento de los créditos, porque forman parte de los Consejos Regionales, lo que no habían podido lograr, pues se requería la aportación de la mitad del capital, que hizo negatoria la posibilidad de - constituir un sólo Banco de esa naturaleza". (51)

J.- Adolfo López Mateos: 1°-XII-1958/30-XI-1964.

Durante este periodo, se encontraban funcionando - las siguientes Secretarías:

Secretaría de la Presidencia
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Secretaría de Industria y Comercio
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de Agricultura y Ganadería
 Secretaría de Recursos Hidráulicos
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 Secretaría de Obras Públicas
 Secretaría de Educación Pública
 Secretaría de Salubridad y Asistencia
 Secretaría de Gobernación
 Secretaría de Relaciones Exteriores
 Secretaría de la Defensa Nacional
 Secretaría de Marina
 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Admva.
 Secretaría de Economía

Y los siguientes Departamentos:

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
 Departamento de Turismo
 Departamento del Distrito Federal.

Además de: Procuraduría General de la República
 Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios
 Federales.

La A.P. durante este periodo, se vio afectada por conflictos de orden exterior e interior, no obstante se lograron grandes avances en materia de la descentralización como se pueden ver en los textos citados a continuación:

"Las crónicas deficiencias de las Escuelas Prácticas de Agricultura, imponen la determinación de transformarlas: 6 de ellas se rán, en lo sucesivo, Normales Rurales, y 9 se han convertido en Centros de Enseñanza Agropecuaria Fundamentales, que capacitarán a promotores agrícolas e impartirán cursos breves para los agricultores, con misión esencial de llevar a la masa campesina de su jurisdicción, la enseñanza agrícola por medio de brigadas móviles". (52)

"Han sido creados el Instituto Mexicano del Café, con personalidad y patrimonio propios; la Dirección de la Pequeña Propiedad Agrícola encargada de Auxiliar a los Agricultores Distritales, - responsabilizados de la planeación conveniente" (53)

(EL IMECAFE es órgano descentralizado).

"Se crearon 3 nuevos Centros Coordinadores del Instituto Nacional Indigenista en Peto, Yuc.; en Huautla, Oax, y en la zona Cora-Huichol de Jalisco y Nayarit, que viene a sumarse a los 9 que existen e influyen sobre una población de 600,000 habitantes". (54)

"Mediante la iniciativa de ley correspondiente se consideró oportuno promover la creación de los Bancos Agrarios, este nuevo tipo de Instituciones de Crédito, establece procedimientos adecuados que permiten el contacto directo con los ejidatarios tanto para lograr un conocimiento efectivo de su comportamiento como sujetos de crédito, cuanto por infundirles interés en las operaciones por su participación personal en las ventajas y responsabilidades -

inherentes al crédito; por otra parte gozando de amplia autonomía, podrán obtener las condiciones favorables a fin de que el crédito agrícola sea cada vez más oportuno, suficiente y adecuado a las características regionales". "Las antiguas Jefaturas de Zona, se sustituyen por Sucursales y Agencias, con participación invariable de representantes campesinos en los consejos de administración y en los comités técnicos y de crédito". (55)

"Se han formado 49 Distritos Integrales de Salud Pública que comprenden áreas geográficas con administración sanitaria propia, - que dirigen y coordinan las actividades sanitario-asistenciales, promueven el mejoramiento de los niveles generales de vida y las formas de cooperación de las comunidades". (56)

"El Instituto de la Juventud (CREA), promueve tareas en toda la República y actúa permanentemente a través de las casas construidas en Aguascalientes, Guadalajara, Querétaro, San Luis Potosí, - Villa Hermosa y Zacatecas; próximamente se concluirán la de Durango y las del Estado y Territorio de la Baja California". (57)

K.- Gustavo Díaz Ordaz: 1°-XII-1964/30-XI-1970.

Durante el presente periodo y con el fin de atender requerimientos específicos inmediatos, en esta administración se crearon tres organismos descentralizados: El Comité Organizador de los Juegos de la XIX Olimpiada; Productos Forestales Mexicanos y - la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (DIF). Tres empresas de participación estatal: Gas Natural de Guadalajara, S.A., Fosforita Mexicana, S.A. de C.V., y Alimentos Balanceados de México, S.A., además quedó legalmente constituida la - "Siderúrgica las Truchas", empresa de participación estatal en

la que el Gobierno Federal tiene un mínimo intransferible del 51% de las acciones; se prosiguió con los estudios técnicos y económicos para construir y operar una planta que podrá trans formar los minerales extraídos de los depósitos de las Truchas y Plutón.

Para descentralizar la industria e impulsar el desarrollo eco nómico de las entidades federativas, se colaboró con los Est ados a través de asistencia técnica, con objeto de ubicar y de limitar futuras zonas industriales, y se estudian los estímu- los necesarios para la apertura de diversas empresas.

Se acordó también que los bancos nacionales de Crédito Agríco la Ejidal, siguieran atendiendo a los sectores más débiles de la población rural, procurando su permanente mejoría, para - que de esta forma puedan considerarse sujetos de crédito y re cibir préstamos de las demás instituciones bancarias: "Al es- tablecerse la nueva institución se ha integrado el Sistema - Banco Nacional Agropecuario-Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, que actúa como eje pa ra el financiamiento agrícola y podrá captar del exterior y - del ahorro interno, cuantiosos recursos destinados a las gran des necesidades del campo" (58).

También se acordó la creación de la Comisión Operadora CONASU PO de graneros del pueblo, a fin de dar agilidad y autonomía a las actividades de bodegas y silos rurales y promover el de sarrollo agrícola.

Concretamente podemos citar algunos textos que en una forma - directa señalan aquellas actividades encaminadas a la descon- centración:

"Evitaremos que los beneficios de la civilización sigan concen trándose en unas cuantas zonas. Es urgente remodelar el espa- cio económico, crear polos de crecimiento ahí donde las dispo- nibilidades naturales y los recursos humanos están esperando -

la infraestructura: "También lo es descentralizar y difundir la industria de manera que sus beneficios lejos de concentrarse, - se extiendan a largo y ancho del Territorio Nacional. Planes específicos para las zonas deprimidas o programas generales de desarrollo industrial, responden a este objetivo". (59)

"Multiplicaremos los procesos de penetración para ir al encuentro de las aspiraciones rurales. Las obras públicas han de ser planeadas siempre en beneficio de los intereses colectivos y nunca en provecho de personas aisladas o de pequeños grupos, - cualquiera que sea su aparente o transitoria influencia política y económica". (60)

4.- Luis Echeverría Álvarez.-José López Portillo y Pacheco.

A.- Luis Echeverría Álvarez: 1970/1976.

Como base y antecedentes del actual programa de reforma administrativa, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal, en julio de 1971, planteó como una tarea prioritaria en el mejoramiento administrativo de las instituciones públicas, el Programa de Desconcentración Administrativa.

En diciembre de 1971, se reformó el Art. 26 de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado. Este artículo establece que los - Titulares, para la mejor organización del trabajo, podrían delegar en funcionarios subalternos, alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados. En virtud de existir discrepancia sobre lo que debería entenderse por "facultades discrecionales", la aplicación de esta disposición se dificultaba, por lo cual se consideró pertinente remover este obstáculo, real o aparente, para proceder a una efectiva delegación.

La reforma al citado artículo, aunque no precisó claramente las -

....#

diferencias entre delegación y desconcentración al prever sólo la delegación de asuntos en funcionarios subalternos, propició que se estudiara la necesidad de una decisión presidencial para impulsar la delegación de facultades en funcionarios subalternos y fundamentalmente la desconcentración en órganos administrativos distribuidos en el Territorio Nacional.

Posteriormente, el mismo Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y métodos, propuso en abril de 1972, llevar a cabo - la delegación de facultades en niveles jerárquicos subordinados, para agilizar la toma de decisiones y proceder por otra parte, con la desconcentración geográfica de las instituciones, a proporcionar los servicios públicos y atender los asuntos administrativos directamente en las localidades.

El acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973, dispuso que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, realizaran los actos que legalmente procedan para impulsar la delegación de facultades en funcionarios subalternos y en órganos que operen en el interior de la República. Además con el fin de que sean aplicados ciertos criterios uniformes en el establecimiento de las unidades administrativas en el interior del país, facultó a la entonces Secretaría de la Presidencia, para realizar las acciones que permitiesen la Coordinación del Proceso de Desconcentración Administrativa.

A fin de intercambiar experiencias derivadas de la ejecución de los programas institucionales y ampliar el marco conceptual de la Desconcentración, la entonces Secretaría de la Presidencia y la de Relaciones Exteriores, con la colaboración del Gobierno de Francia y su Embajada en México, organizaron del 15 al 31 de julio de 1974, el Seminario Franco-Mexicano sobre Desconcentración Administrativa. En él participaron los funcionarios encargados del programa en cada institución, además de especialistas mexicanos y franceses.

Como resultado inmediato del Seminario, se publicó y distribuyó el documento titulado: Desconcentración Administrativa, y se acordó integrar el Comité Técnico Consultivo de Desconcentración Administrativa,

que se abocó a elaborar la gufa en esta materia y las recomendaciones iniciales.

En 1976, la entonces Secretaría de la Presidencia, solicitó a 74 Instituciones, un informe respecto a sus avances en materia de desconcentración; se recibieron 68 informes que derivaron en la publicación "Avances de Desconcentración Administrativa Federal" en cuyo documento se pueden contemplar los logros, limitaciones y obstáculos del Programa de Desconcentración Administrativa.

Dentro de los avances más significativos dentro de este sexenio, se pueden considerar los siguientes: la anteriormente llamada Secretaría de Industria y Comercio, promovió el fortalecimiento de sus Delegaciones Estatales; asimismo la Secretaría de Educación Pública, desconcentró las funciones correspondientes a la Comisión Mixta de Escalafones a la Auditoría de Inspección Administrativa, la de los Sistemas de Tecnología, al mismo tiempo que tomó medidas para que los usuarios de sus servicios, conocieran las características del sistema educativo.

Por otra parte, la Secretaría de la Reforma Agraria, inició su proceso a través de Delegaciones Administrativas que integraban entonces a 2,206 técnicos y promotores para atender los aspectos de capacitación, tenencia de la tierra y explotación racional de recursos. La anterior Secretaría de Obras Públicas, creó los "Centros SOP", - con sede en la capital de cada Estado, que cumplen las diversas funciones de la dependencia en forma unificada.

Además, es pertinente señalar que desde hace tiempo las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Turismo, Comunicación y Transportes y Salubridad y Asistencia, Patrimonio Nacional, Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos (varias de las cuales han cambiado su denominación o se han integrado a otra), establecieron unidades administrativas en el interior de la República.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Educación Pública - así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, instalaron unidades administrati-

vas con una base regional, la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos lo hizo con una regionalización especial, al igual que Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Por su parte, el sector paraestatal promovió la desconcentración de sus servicios conforme al acuerdo de referencia; al efecto, el antiguo Instituto Nacional de Protección a la Infancia (hoy DIF), se desconcentró de la ciudad de México y el Instituto Mexicano del Seguro Social a su vez estableció clínicas, hospitales y oficinas administrativas en el Valle de México.

En la misma forma, en el sector agropecuario se pudo observar el proceso de desconcentración de las instituciones públicas, tales como los Bancos Regionales de Crédito Rural y las Oficinas y Mutualidades de ANACSA, entre otros.

En cuanto al Gobierno del Distrito Federal en su Ley Orgánica de 1970, dió inicio a un proceso de desconcentración, dando amplias facultades de decisión y de prestación de servicios en aquellas dependencias que anteriormente se encontraban centralizadas o sea a las 16 Delegaciones Administrativas, creando además en cada una de ellas, los Departamentos de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, también con amplias facultades decisorias.

Cabe hacer mención que durante este sexenio se crearon las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo.

A continuación, por considerarlo de interés, se transcriben algunos fragmentos más alusivos de los informes del Lic. Luis Echeverría - Alvarez, en donde habla en una forma concreta, sobre la desconcentración administrativa:

"Conocemos los peligros que entraña el crecimiento incontrolado de la capital. Se trata de un fenómeno natural que no puede frenarse de modo compulsivo. El único medio efectivo para lograrlo, es vigorizar la economía en el interior del país, crear nuevos polos de desarrollo regional, descentralizar la industria, las actividades administrativas y los centros educativos, para que, el desenvolvimiento pujante de la provincia compense el espejismo de la gran ciudad". (61)

"Ante la evidente necesidad de una política de descentralización industrial y desarrollo regional, hemos realizado acciones concentradas para estimular el establecimiento de fábricas en las entidades federativas. Pretendemos remodelar nuestro espacio económico, al integrar una nueva política que neutralice la tradicional concentración en sólo unas cuantas grandes ciudades del país, para aprovechar mejor nuestros recursos naturales en el lugar en donde éstos y la mano de obra regional existen".(62)

"Hemos dispuesto que cada una de las Dependencias del Ejecutivo, establezcan unidades de programación, encargadas de señalar objetivos precisos de trabajo y formular los planes concretos que permitan alcanzarlos. Su adecuada coordinación permitirá el establecimiento de un sistema de información económica y social, que facilitará la toma de decisiones por parte de cada titular y del gobierno en su conjunto y proporcionará datos confiables a todos los sectores sociales".(63)

"... Se creó la Comisión Nacional Tripartita, integrada por representantes del gobierno, los obreros y los empresarios, con objeto de estudiar y plantear proposiciones en materia de inversiones, productividad, descentralización de las industrias, maquiladoras, desempleo, capacitación de recursos humanos, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental".

"La Comisión se inspira en el espíritu de la Constitución, que da al Estado de las facultades necesarias para orientar el desarrollo, pero que busca, asimismo, la armonía entre los factores de la pro-

ducción. Es una fórmula moderna de participación social y un organismo de consulta técnica que elabora recomendaciones". (64)

"La nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, tiene como principio rector la desconcentración del gobierno, de la ciudad en 16 verdaderas Delegaciones. Más que un traslado de funciones administrativas, buscamos que, al cabo de pocos años, la capital esté formada por ciudades que aseguren una vida en común más armónica y un gobierno más eficaz". (65)

"... Como consecuencia de una consulta nacional, este Honorable - Congreso aprobó la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos en la que participan las dependencias y organismos públicos relacionados con el funcionamiento portuario, representantes de los trabajadores y a quienes son usuarios de los servicios".

"La Comisión analiza sistemáticamente los problemas relacionados con la organización, administración, costos, estructura tarifaria y perspectivas del desarrollo en la materia. Realiza sus actividades a través de juntas coordinadoras y comisiones consultivas en cada puerto que se han establecido hasta la fecha en Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos, Acapulco Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Progreso y Salina Cruz". (66)

"A petición de los sectores relacionados con la actividad portuaria en Manzanillo, se estableció una empresa de participación estatal Mayoritaria, para prestar los servicios a maniobras, la cual celebró contrato colectivo de trabajo con la organización que venía ejecutando estas tareas, en el que se convinieron mayores prestaciones de las que disfrutaban, tales como las del seguro social. - Se constituyó también en ese Puerto una zona franca aduanal, a fin de hacer más fluida la operación". (67)

"En cumplimiento de la ley se creó el Instituto del Trabajo, con el objeto de preparar mejor al personal responsable de atender los asuntos laborales. Se realizó el primer Congreso Industrial de Co

misiones Mixta Permanentes de Seguridad de Seguridad e Higiene y se creó la Comisión de Habitación para los Trabajadores, a fin de estudiar los procedimientos que llevará a la práctica las disposiciones legales en materia de vivienda". (68)

"El fomento de las actividades primarias y los estímulos a la descentralización industrial, renovarán la estructura económica del país. Se pretende producir con mayor eficiencia y evitar la excesiva concentración que conduce al colonialismo interno que todos los mexicanos debemos empeñarnos por superar, y para evitar la frustración de vocaciones humanas y el desperdicio de recursos naturales, se sigue una política orientada a la creación de una infraestructura adecuada, a la capacitación de mano de obra, al otorgamiento de créditos, a la creación de estímulos fiscales y de comisiones promotoras regionales, así como al suministro de asesorías y ayudas de diversa índole". (69)

"Las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, marcaron el inicio del proceso de desconcentración administrativa se inició la construcción de los edificios que albergarán a las Delegaciones Venustiano Carranza y Cuauhtémoc".

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal y Territorios Federales, contribuye a este mismo propósito, al establecer la creación del Departamento de Averiguaciones Previas en cada una de las 16 Delegaciones". (70)

"La prioridad que el gobierno ha dado al sector agropecuario, determinó la creación del Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural (PIDER), para ser aplicado en las regiones marginadas del país.

El propósito consiste en crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios". (71)

"La centralización que obliga a los más modestos ciudadanos a trasladarse desde lejanas regiones del país hasta la ciudad de México para lograr la resolución a sus problemas, es un viejo defecto de nuestra administración que nos hemos propuesto corregir. Consecuentemente, entidades del sector público han emprendido un proceso para delegar facultades y se ha iniciado otro, de desconcentración regional que divide al país en 9 zonas. La primera de ellas ya funciona en el noroeste del país con cabecera en Monterrey y en el curso de los próximos meses, se estructurarán las restantes". (72)

"Con el propósito de perfeccionar el proceso de desconcentración administrativa del Departamento del Distrito Federal, se promulgaron adiciones y reformas a su ley orgánica". (73)

"Hace un año expresamos nuestro propósito de combatir la centralización administrativa. Hoy podemos informar que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Recursos Hidráulicos y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, así como Aeropuertos y Servicios Auxiliares, entre otras instituciones, han tenido avances considerables en su desconcentración regional y muchas dependencias más han realizado grandes esfuerzos por delegar facultades en sus funcionarios que residen en las capitales de las entidades federativas". (74)

"Fue creado el Centro Nacional de Investigaciones Musicales y entró en servicio la Cineteca Nacional que funcionará como archivo y centro de exhibición cinematográfica, para impulsar y perfeccionar este valioso instrumento de comunicación social". (75)

"Para combatir el centralismo administrativo se ha fortalecido el programa de delegación y desconcentración de facultades, fundamentalmente a la provincia, de la mayor parte de las dependencias federales, organismos descentralizados y empresas -

de participación estatal. A ellas se aunará la reubicación de las instituciones del sector Público que por la naturaleza de sus funciones, convenga radiquen en el interior de la República". (76)

"Una vida mejor para los trabajadores, es el objetivo del Fondo Nacional de Fomento y Garantía y unifica el poder de compra de las mayorías. Pone al alcance del obrero el ahorro de la sociedad y le ofrece a precios e intereses notablemente reducidos, bienes indispensables transfiere recursos de quienes encarecen la producción hacia los sectores que efectivamente contribuyen a crearla". (77)

"Yo reitero aquí mi indicación a los representantes gubernamentales ante el INFONAVIT y exhorto a los obreros y a los empresarios, pero sobre todo a los obreros para que demos un sentido social más extenso al instituto, a fin de que pueda favorecer a mayor número de beneficiarios de los créditos, pero también, un sentido social más profundo, al fomentar y encauzar la capacidad creadora de los familiares de los obreros sindicalizados, a efecto de que en terrenos más amplios, con mayor cercanía a la naturaleza, fuera de la contaminación de las ciudades, evitando las grandes distancias que tienen que recorrer frecuentemente los trabajadores, a veces antes de amanecer, lo cual es lo más contrario a la productividad, y se promueven los estudios y las reformas para abrir paso a un nuevo sentido de la habitación obrera y al mismo tiempo de la descentralización industrial". (78)

"La creación de nuevas Instituciones Educativas, como el Colegio de Bachilleres y el Colegio de Ciencias y Humanidades, - así como la ampliación y actualización de las existentes, hicieron posible mejorar los sistemas en el nivel medio superior y extender los servicios de 308 mil a 700 mil alumnos, lo que representa un incremento de más del doble respecto al inicio de esta administración". (79)

"Desde el inicio de nuestro régimen, pusimos en marcha un programa general de descentralización que permitiera distribuir, en forma equilibrada en todo el territorio nacional, las oportunidades de empleo y educación en las oficinas de administración pública, así como en los beneficios de la Seguridad Social .

Sesenta y tres de las principales instituciones públicas, llevaron a cabo sus programas de desconcentración e instalaron en el interior de la República oficinas que han acercado las decisiones y los servicios federales a la población de todos los estados". (80)

Lo anteriormente expuesto es lo realizado durante el régimen de Luis Echeverría Álvarez y que se refiere específicamente a la desconcentración administrativa, mismo que podemos resumir en las siguientes palabras pronunciadas durante el Seminario Franco-Mexicano: "Lo que caracteriza a la desconcentración administrativa del régimen actual, es organizar la misma desconcentración administrativa, es hacer todo un sistema y un procedimiento de ésta".

B.- José López Portillo y Pacheco: 1976/1982.

Con base en el programa de gobierno esbozado el primero de diciembre de 1976 por el entonces Sr. Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada de la Administración Pública en dicho régimen, se puede caracterizar como una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del programa de Reforma Administrativa delineados para el periodo 1976-1982 son:

I. Organizar al gobierno para organizar al país.

a fin de alcanzar el primer objetivo global, era necesario programar las acciones de reforma con miras a que constituyesen un proceso institucional permanente, articulado y participativo, que corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponden y que permitiera al titular del Ejecutivo, la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos.

"Todo ello implicaba convertir a cada dependencia y entidad de la administración pública federal, en un instrumento de responsabilidades claramente establecidas, de manera que se evitase la duplicidad de funciones y se asegurara que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda" (81)

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos:

- a) Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas.
- b) Evitar duplicidades.
- c) Regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto de vista del derecho administrativo.
- d) Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones.
- e) Instituir que el gasto público se presupueste con base en programas.
- f) Promover la eficiencia y honestidad de la ejecución de las tareas gubernamentales.
- g) Permitir al titular del ejecutivo convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos por sectores, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competen-

cia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

- h) Establecer la organización sectorial, para efectos de - coordinación programática.
- i) Inscribir la coordinación de los programas de reforma ad ministrativa y de evaluación de resultados de la adminis tración pública federal en su conjunto, bajo la responsa bilidad del Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aproba da por el Congreso de la Unión a iniciativa Presidencial y publi cada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, dio sus tanciales respuestas a los anteiores requerimientos.

II. La programación, instrumento fundamental del gobierno.

El cumplimiento del segundo objetivo global, el de adaptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, - exigía establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitiesen formular los planes, sectoriales y regiona les del desarrollo económico y social con la participación en su caso, de los grupos sociales interesados, así como el Plan General de Gasto Público Federal.

Para lograrlo se han integrado en una sola dependencia los sistemas globales de planeación, programación, presupuesta ción, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informá tica, estadística y recursos materiales; esta dependencia es la Secretaría de Programación y Presupuesto.

III. Administración Justa y eficiente de los recursos humanos.

El tercer objetivo global consiste en establecer un siste ma de administración y desarrollo del personal público fe deral que, al mismo tiempo garantice los derechos de los - trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones lo cual exige partir de una concepción integral y con mecanismos flexibles y modernos

de administración y desarrollo de los recursos humanos del gobierno federal, que institucionalicen la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado, la proposición e instrumentación de las medidas de reforma.

IV. Fortalecimiento de la Organización Republicana y del Régimen Federal.

Este objetivo al igual que el quinto, planteaban por primera vez en forma expresa y deliberada, la necesidad de inscribir el desarrollo administrativo en el mismo campo de desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el régimen federal, de esta manera el cuarto objetivo contempla el mejoramiento de los mecanismos administrativos de coordinación con los poderes legislativo y judicial de la federación, así como los gobiernos de los Estados y Municipios.

V. Seguridad Ciudadana y Legitimidad Institucional.

Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución y así garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar la confianza en las instituciones y en sus gobernantes. Para cumplirlo, se han establecido medidas de colaboración entre autoridades y particulares como se infiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que creó la Dirección General de Participación ciudadana en las actividades de la Procuraduría, con el fin de hacer más efectiva la procuración de la justicia entre otros logros.

.../

Derivados de estos objetivos globales, se desprendieron los siguientes programas de reforma administrativa:

PROGRAMAS:

1. Integración de mecanismos de programación y reforma
2. Programación.
3. Revisión de organización interna.
4. Revisión de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas.
5. Revisión y adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.
6. Desconcentración y delegación de facultades.
7. La administración y desarrollo de recursos humanos.
8. Determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales.
9. Mejoramiento de los servicios de atención al público
10. Modalidades e instancias de decisión en materia de - reforma administrativa.

De estos 10 programas, el que nos interesa es el punto 6, por lo que a continuación se enunciará el desarrollo que tuvo durante dicho sexenio.

Programa 6: Desconcentración y Delegación de Facultades.

El propósito de este programa es alcanzar la más eficaz atención y el más eficiente despacho de los asuntos de la competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades, así como promover la delegación de facultades en funcionarios subalternos, en los casos en que resulte conveniente; o bien se proponen en su caso, desconcentrar funciones en órganos con facultades de decisión en materia y ámbitos territoriales específicos; para el primer caso y cuando así se requiera, deberá establecerse constancia en acuerdos del titular publicado en el Diario Oficial de la Federación. En el caso de creación -

de órganos desconcentrados, se requerirá del Acuerdo Presidencial respectivo.

En este mismo programa, se incluye el señalamiento de que los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, deberán promover ante el C. Presidente de la República, la concertación de convenios con los Gobernadores de las Entidades Federativas, cuyo objeto sea encomendar a dichos niveles de gobierno la prestación de bienes y servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, cuando ello permita mejorar los servicios, abatir los costos y favorecer el desarrollo económico y social de los Estados.

Mecanismos e Instrumentos:

Desconcentración de las funciones en órganos con facultades de decisión.

Delegación de Facultades en funcionarios subalternos; celebración de convenios con los Gobiernos Estatales.

Durante el presente régimen se estimó conveniente conceder a este programa prioritario, un marco jurídico administrativo que normara criterios fundamentales, de manera más congruente con la realidad de Administración Pública en México.

De hecho queda reflejado en forma precisa a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 16 y 17 en los siguientes términos:

Art. 16; "Corresponde originalmente a los de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se referieren los artículos 14 y 15 cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento -

interior respectivo, deban ser ejercidos precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, - aquellos conservarán su calidad de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Art. 17; "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y - los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se - determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Ambos pronunciamientos jurídicos, contemplan de manera general aspectos importantes como son la delegación de facultades y el establecimiento de órganos desconcentrados, constituyéndose éstos en la base de una efectiva desconcentración administrativa.

En virtud de que la realización del programa hasta sus últimas etapas implica obviamente una cuidadosa planeación del mismo, con el fin de dictar lineamientos concretos y de determinar con co ptos aún no definidos con la amplitud debida, se vio la necesidad de desarrollar el programa con un grado de especificidad integral a través de reuniones del COTECUOM donde en principio se han dictado lineamientos que institucionalmente coayudarán en la consecución de los objetivos prefijados al respecto.

La primera reunión de este tipo tuvo lugar en Oaxtepec, Morelos días 13 y 14 de enero de 1977, de la cual surgió un documento - normativo denominado "Lineamientos que deben observar las depen dencias de la Administración Pública Federal, en sus programas de Reforma Administrativa", en el que se contemplan nuevamente como programas prioritarios, Delegación y Desconcentración de - Facultades. Este documento señala como punto de referencia para la discusión, aprobación y revisión de criterios generales, a -

la CIDAP de cada Dependencia para determinar la viabilidad de implantar la desconcentración de la misma.

Cabe hacer notar que además, se contemplan aspectos más amplios en materia de desconcentración, al hacer mención a los Convenios de Colaboración de los Estados con la Federación, con el objeto de encomendar a dichos niveles de gobierno la prestación de bienes y servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, así como abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las entidades federativas. De la misma manera se establece que, cuando así se requiera, la delegación de facultades debe constar en acuerdo del titular de la dependencia y ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. Para los casos de creación de órganos desconcentrados, se establece que se requerirá el Acuerdo Presidencial respectivo.

En la segunda reunión del COTECUOM, celebrada en Veracruz, Ver. los días 20, 21 y 22 de octubre de 1977, se convino en formular conclusiones sobre avances y problemas detectados durante 1977, así como establecer una serie de recomendaciones principales para los programas de 1978. Ello quedó plasmado en un documento denominado "Conclusiones sobre la Evaluación de los Resultados de las Reformas Administrativas realizadas durante 1977 y recomendaciones para la formulación de los Programas de 1978".

Se llegó a la conclusión de que algunas dependencias han llevado a cabo, como inicio, programas de desconcentración administrativa, pero que sin embargo hasta la fecha no ha existido un contexto uniforme que defina de manera específica el contenido y los alcances de la desconcentración administrativa; y que además el estado en que se encuentra este programa, en muchos casos, es todavía incipiente. Se señalaron deficiencias en el desarrollo del programa, en principio, por temor por parte de los órganos centrales, a la pérdida de autoridad, control y poder; por no contar con criterios globales de regionalización y por falta de coordinación en todos los niveles de la Administra

ción Pública Federal.

Paralelamente a este prediagnóstico, se formularon una serie de recomendaciones generales, entre las que se contemplan las siguientes:

- a) Considerar el programa de Desconcentración, como un aspecto de alta prioridad en el Programa de Reforma Administrativa.
Por tanto deberán adoptarse medidas armónicas y coherentes en todos los niveles de la Administración Pública Federal y los Gobiernos locales involucrados, a través de los convenios únicos de Coordinación (CUC) y con el apoyo de los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social de los Estados (COPRODES).
- b) Desconcentrar las dependencias de Orientación y Apoyo global en forma paralela a los programas que en forma similar lleven a cabo las demás dependencias del Ejecutivo.
- c) Desconcentrar de manera conjunta, los órganos sustantivos y las actividades de apoyo administrativo de cada dependencia.
- d) Reorganizar la estructura orgánica de la dependencia, a fin de contribuir al mejoramiento administrativo de los órganos desconcentrados y de los órganos centrales, proponiendo que los primeros adopten una estructura programática y no funcional.

Por su parte la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy reestructurada), dentro de las funciones inherentes a su competencia a partir de febrero de 1978, en forma conjunta con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formularon un Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, a través de cuestionarios básicos para recabar información y elaborar las propuestas de desconcentración territorial en cada una de las dependencias y entidades del sector público, con ello pretendió realizar un diagnóstico y evaluación de los grados de desconcentración en cada dependencia, con

el fin de trazar un plan integral tendiente al desarrollo de este programa en el ámbito nacional. Finalmente, como complemento a la serie de reuniones que ha llevado a cabo el COTECUOM, - se han formado grupos de trabajo encargado del desarrollo de los diversos programas de la Reforma Administrativa; uno de estos precisamente tiene a su cargo el desarrollo del programa de Desconcentración Administrativa que pretende precisar conceptos fijar objetivos, establecer lineamientos, y en suma, uniformar criterios, para lo cual se realizó en abril de 1978 una junta de trabajo donde se aprobó el programa presentado, distribuyéndose para su desarrollo, los puntos contenidos en el mismo, entre los representantes de cada dependencia para su discusión e integración en futuras reuniones.

Por lo que se refiere a la Desconcentración Territorial y Administrativa, se trabajó, de acuerdo a los informes presidenciales como se señaló al inicio del presente capítulo, en lo siguiente:

"Hay una multitud de funciones de gobierno que pueden realizarse mejor en las entidades federativas. No se trata sólo de trasladar a la provincia, actos que se realizan en la capital, sino de transferir poder a los Estados Soberanos, al desconcentrar la ejecución y el manejo de los recursos económicos". "No podríamos pedirles adjudicarse nuevos compromisos, si paralelamente no desconcentramos los recursos con los cuales habrán de ejecutarlos".

"A la redistribución de responsabilidades públicas ha de corresponder, una redistribución de los medios para asumirlas. En este sentido estamos orientando el sistema de gobierno".

"Dentro de este marco de referencia, firmamos con cada Estado de la República, un convenio único de coordinación, que especifica los compromisos recíprocos a que se obliga la federación de una parte, y la entidad por la otra, para poner en marcha desde el pasado 2 de diciembre la desconcentración del gasto pú

blico. Se pretende así fortalecer la capacidad de gestión y - realización de obras públicas de los gobiernos de los Estados, sobre todo en aquellos renglones en los que el conocimiento, - la habilidad, la sensibilidad globales no sólo son evidentemente superiores, sino de hecho indispensables para un mejor ejercicio y utilización del gasto público. Apenas empezamos. Aprovecharemos las experiencias y los fracasos para mejorarlos y ampliarlos de modo que no sean sólo de inversión, sino también de orientación del gasto corriente y se conviertan en auténticos - convenios de desarrollo estatal y federal, como modalidades de la alianza para la producción que habrá de ajustarse constantemente, como consecuencia de una evaluación permanente, rigurosa y sistemática, para vincular el trabajo sectorial con el desarrollo regional armónico y justo, de toda la población en todo el territorio". (82).

B.1.- Organos Desconcentrados de las Secretarías de Estado.

En los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, se hace mención de órganos desconcentrados, mismos que a continuación se señalan indicando también al área que los controla:

Secretaría de Relaciones Exteriores:
(Reg. Int. D.O.F./18 de abril de 1978)

En el capítulo IX se hace mención de las delegaciones en el interior del país. Sus funciones son: expedir pasaportes y servir - de conducto para el despacho de asuntos que deban ser resueltos por las Direcciones Generales de Asuntos Consulares y Jurídicos. No está claramente definido qué órgano de la Secretaría coordina las Delegaciones, por lo que, cuando se da ese caso, son las Direcciones Generales las que atienden asuntos en el interior como serían las Direcciones Generales de Asuntos Consulares y Asuntos Jurídicos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
(D.O.F./9 junio 1977)

El capítulo IX del Reglamento Interior habla de las Unidades Administrativas Regionales, así tenemos:

Art. 83; Las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares: las cuales dependen del Procurador Fiscal de la Federación.

Art. 84; Las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación Dependientes de la Tesorería de la Federación.

Art. 85; Las Administraciones Fiscales Regionales, que son dependientes de la Dirección General de Administración Fiscal - Regional.

Art. 86; Oficinas Federales de Hacienda, dependientes de la Tesorería de la Federación.

Art. 87; Las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal, dependientes de la Subsecretaría de Inspección Fiscal.

Art. 88; Aduanas, dependientes de la Dirección General de Aduanas.

Art. 90; Delegaciones Regionales del Registro Federal de Automóviles, dependientes de la Dirección General del Registro Federal de Automóviles.

Art. 91; Delegaciones Regionales de Servicios Administrativos, dependientes de la Dirección General de Administración.

Secretaría de Comercio:
(D.O.F. / 10 de junio de 1977).

En el capítulo V del Reglamento Interior, se mencionan las atribuciones de las Delegaciones Federales, se dice que dispondrán de ubicación y circunscripción territorial determinada, al frente habrá un Delegado; estas Delegaciones dependen de la Dirección General de Delegaciones Federales.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
(D.O.F. / 12 agosto de 1977)

..../

El capítulo VIII del Reglamento Interior menciona los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

- Colegio de Posgraduados.
- Comisión de Aguas del Valle de México.
- Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco .
- Comisión del Lago de Texcoco.
- Comisión del Papaloapan.
- Comisión del Plan Nacional Hidráulico.
- Comisión del Río Fuerte.
- Comisión del Río Grijalva.

Las Unidades Administrativas foráneas se denominan: Representaciones Estatales de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Dichas unidades dependen directamente del Secretario.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas:
(D.O.F.) / 16 agosto 1977).

En el capítulo VIII del Reglamento Interior se mencionan los siguientes órganos desconcentrados:

Art. 52: En cada Entidad Federativa se establece un "Centro - SAHOP", como órgano administrativo desconcentrado, dependiente jerárquicamente de la Secretaría, a la que corresponderá el ejercicio de las facultades mencionadas en el artículo 54, dentro del ámbito territorial de cada entidad.

Dichas facultades deberán ser ejercidas de acuerdo con los planes y programas aprobados por la Secretaría y con apego a las políticas, lineamientos, normas, técnicas, circulares y demás órdenes y disposiciones administrativas que al efecto se expidan.

El Secretario, las Subsecretarías, Oficialía Mayor y las Direcciones Generales, determinarán dentro del ámbito de su competencia, las disposiciones a que se refiere el párrafo precedente y conforme a las cuales, dichos centros desarrollarán sus actividades.

Los Centros SAHOP tomarán las decisiones correspondientes a la naturaleza de sus funciones.

Secretaría de Educación Pública:

(D.O.F. / 27 febrero 1978).

En el capítulo V del Reglamento Interior, se establece la competencia de las Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública.

En el artículo 44 se dice: corresponde a la Unidad de Delegaciones, orientar, dirigir y coordinar las tareas que realizan en los diferentes Estados de la Federación, las Delegaciones, las Direcciones, las Oficinas y las Representaciones de la Secretaría y de sus Órganos desconcentrados, de acuerdo con las instrucciones que dé el Secretario.

El artículo 61 menciona como Órganos administrativos desconcentrados los siguientes:

- Comisión Nacional de los Libros de texto Gratuitos.
- Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos para la Industria.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
- Instituto Nacional de Investigación Educativa,
- Instituto Politécnico Nacional.
- Rádio Educación.
- Unidad Artística y Cultural del Bosque de Chapultepec.

Secretaría de Salubridad y Asistencia:

(D.O.F. / 29 junio 1978).

En el capítulo VIII, artículo 55, menciona como Órganos desconcentrados los siguientes:

- Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.
- Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria CCISSA.
- Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo.
- Gerencia General de Farmacias.

Las Jefaturas de los Servicios Coordinados de Salud Pública, en los Estados, podríamos considerarlos como órganos administrativos desconcentrados, ya que dependen de la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, pero la SSA no los considera así.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social:
(D.O.F. / 5 junio 1978).

En el capítulo VII de la desconcentración territorial de la - Secretaría dice:

Art. 29: la Secretaría, para el ejercicio de las atribuciones que le han sido asignadas, contará con Delegaciones Federales del Trabajo, en cada una de las Entidades Federativas.

Art. 30: El Delegado Federal del Trabajo en cada entidad, tendrá la representanción de la Secretaría y desempeñará las funciones que directamente, o por conducto de la Dirección General de Delegaciones Federales, lo señale el Secretario.

Art. 31: Las Delegaciones Federales del Trabajo, para la realización de sus actividades, tendrán la estructura que el Secretario determine.

En el capítulo IX, artículo 33, se considera como órganos administrativos desconcentrados los siguientes:

- Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo.
- Instituto Nacional de Estudios del Trabajo.
- Unidad Coordinadora del Empleo. (En el período que nos ocupa)
- Capacitación y Adiestramiento.

Secretaría de Programación y Presupuesto:
(D.O.F. / 28 febrero 1980).

El capítulo VII del Reglamento, hace mención de la desconcentración administrativa y de las Delegaciones Regionales, dichas Delegaciones, una en cada Estado, se integran por una estructura similar a la de la Secretaría.

Las Delegaciones Regionales dependen de la Coordinación General de Delegaciones Regionales.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial:
(D.O.F. / 21 febrero 1978).

En el capítulo VII de la desconcentración administrativa menciona los órganos desconcentrados siguientes:

Art. 33: El Instituto Mexicano de Asistencia, a la Industria.

Art. 34: El Instituto Mexicano de Normalización Integral.

Ambos dependen directamente del Secretario.

Secretaría de la Reforma Agraria:
(D.O.F. / 17 octubre 1977).

No menciona ningún capitulado que se refiera sobre sus Delegaciones Agrarias y Promotorías, pero el art. 25 define las atribuciones de la Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.

Las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Defensa y Marina, no hacen mención de órganos desconcentrados.

Todas las Secretarías en su Reglamento Interior, a excepción de Defensa y Marina, tienen un capitulado sobre la desconcentración administrativa que dice: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, - ésta podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados, que le estarán jerárquicamente subordinados y a quienes se otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia, o para la prestación de servicios dentro del ámbito territorial, que se determine en cada caso, de conformidad - con el instrumento jurídico, que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación".

B.2.- Desconcentración Territorial.

A continuación, y en una forma breve, se darán algunos lineamientos generales relativos a la desconcentración territorial, y que fueron instituidos durante el periodo a que estamos haciendo referencia, por considerarlo de interés en relación al tema que nos ocupa.

El Lic. José López Portillo y Pacheco, aprobó y puso en marcha el 3 de julio de 1979, el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

Dicho programa es una acción que el gobierno realizó como parte de su reforma administrativa, para lograr que la función del servicio público, que ofrece la administración pública federal, se preste con mayor equidad y eficiencia en el Territorio del país y que el gasto e inversión pública federal se ejerzan con mayor grado en sus lugares de destino.

Este proceso se encaminó a contribuir a descongestionar las áreas metropolitanas del país y los centros urbanos, buscando reubicar en lo conveniente, parcial o totalmente, las dependencias y entidades de la administración pública federal, transfiriendo los recursos humanos, financieros y materiales, a diferentes ámbitos geográficos del país. Dicho programa se le podía considerar congruente con el Proceso de Desconcentración Administrativa, ya que mediante la delegación de facultades y la transferencia de recursos financieros correspondientes, se pretendía simplificar los trámites así como acercar las acciones y decisiones de la administración pública a los usuarios, para propiciar a que los habitantes del país pudieran ejercer sus derechos y de esta forma, cumplir con sus obligaciones en lugares próximos a su residencia, como consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Además se buscaba contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y naturales del país al estimular e inducir el desarrollo de regiones y ciudades que por sus potencialidades y características, eran factibles de convertirse en alternativas para un crecimiento más equilibrado.

Al orientar el establecimiento desconcentrado de los futuros servicios públicos en diversas ciudades de provincia, así como el reubicar en ellas, en aquellos casos en que se necesitara, unidades o empleados federales, el programa se proponía facilitar también, la coordinación entre autoridades federales y locales, así como una más objetiva y expedita toma de decisiones. Esto significaba una más rápida y eficaz atención de las necesidades y demandas de los ciudadanos, ya que se acercarían las decisiones al sitio donde se ejecutan.

La desconcentración territorial y el estímulo a la desconcentración económica, buscaban fortalecer el régimen federal, pues to que vigorizaría el mercado interno de los estados, haciéndolos partícipes de una mayor proporción del gasto y la inversión pública, a través de la derrama económica y la creación de nuevos empleos en las ciudades receptoras.

Además, este programa contribuiría también a resolver problemas como el de la contaminación ambiental, concentración de habitantes, industrias, comercios y dependencias gubernamentales, particularmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

Este programa obligaba a las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Fideicomisos, Comisiones y Comités, a cumplir mejor su función al localizarse en los lugares donde son necesarias por las tareas que tienen a su cargo. Además, el presupuesto que lleven consigo debía contribuir a activar la economía de las ciudades que las alojarían. Con ello y con la mayor distribución de las investigaciones que se buscaba provocar, el programa, las industrias y los servicios, así como con la preparación de los empleados que se trasladarían, contribuiría a elevar el nivel académico de los centros de estudio y a enriquecer la vida cultural de esas poblaciones. Esta nueva imagen de las ciudades del interior, favorecería a descongestionar nuestras grandes metrópolis y contribuiría con ello a una distribución más equilibrada de la población en el territorio.

Se pretendía además con este programa, beneficiar:

- a los que viven en la provincia y tienen confianza en ella, porque piensan que es mejor trabajar ahí.
- a las ciudades que se descongestionarían, ya que disminuiría su ritmo de crecimiento.
- a los empleados, porque mejorarían sus condiciones de vida.
- a las ciudades sede, al impulsar su economía.
- a las entidades y dependencias del Sector Público, ya que al estar más cerca de los lugares donde tienen que actuar, mejorarán su eficacia.

Se pretendía que cada dependencia formulara su propuesta de desconcentración, la cual debía quedar integrada en un programa que sería presentado al Presidente de la República. Dichas tareas se llevarían a cabo siguiendo las dos etapas señaladas en el acuerdo presidencial, sobre Desconcentración, y que son: la Etapa de Formulación y la Ejecución o Cumplimiento.

La formulación del programa comprendía las siguientes tareas básicas:

- Primero es necesario reunir toda la información posible acerca de las funciones, actividades y estructuras de organismos y entidades del sector público federal.
- Cada dependencia, con base en la información recolectada, analiza sus posibilidades de desconcentración y decide qué oficinas deben trasladarse a la provincia. Planea también como realizar sus etapas de crecimiento fuera del área metropolitana de la Ciudad de México.
- Es importante saber qué ciudades o regiones del país, pueden recibir a las dependencias que se desconcentren para no correr riesgos. Por eso, mediante una investigación, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en función del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, diagnosticará la capacidad de recepción que tengan, y se tomarán medidas para aumentar esta capacidad.
- Finalmente, los resultados que se obtengan de los tres puntos anteriores y las recomendaciones respectivas, se someterán a -

la aprobación del Presidente de la República.

Los criterios aplicados para la desconcentración fueron:

Las oficinas públicas que realicen sus funciones en una zona geográfica determinada, deberían establecerse en ella. En - cambio, si operan en varias zonas o en toda la República, debían elegir el sitio más adecuado, para que las actividades - puedan ser mejores y mayores, así como los beneficios que se obtengan.

Por último, si las funciones y servicios de una dependencia es tan estrechamente relacionados con los de otra, y otras entida des gubernamentales, debía procurarse que dichas dependencias y entidades quedarán localizadas lo más cerca posible entre ellas mismas.

El Programa de Desconcentración Territorial, debía quedar inte grado con las partes que cada dependencia o entidad haría, de acuerdo con su coordinación sectorial, para enviarla después a la Secretaría de Asentamientos humanos y Obras Públicas, encar gada de integrar el proyecto con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la Repú- blica.

Las Oficinas Públicas para formular el Programa deberían:

- Proporcionar la información que requiera la SAHOP.
- Elaborar los estudios en forma coordinada con la SAHOP, sobre sus propias posibilidades de desconcentración.
- Formular sus propuestas de desconcentración territorial.

Una vez aprobado el Programa por el Presidente de la República, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, debía coordi nar, supervisar y controlar el desarrollo de los trabajos; valoran do periódicamente el cumplimiento del programa y sus necesida-- des de actualizar el manteniendo, informando al Presidente de la

...../

República sobre el grado de avance del mismo. Por otra parte, la Secretaría debía acordar con las autoridades locales las acciones e inversiones que facilitarían el establecimiento de - las Oficinas Públicas en su jurisdicción.

A las Secretarías de Estado les correspondía contribuir dentro de su competencia, a supervisar y controlar la ejecución del - programa, siguiendo sus directrices políticas e indicaciones - particulares para cada oficina gubernamental. Además debían fa- cilitar la participación de los empleados públicos en la reali- zación del programa. Las entidades encargadas de los programas de vivienda tenían como objetivo primordial dar más importancia a las ciudades donde serían ubicadas las oficinas desconcentra- das.

Sin embargo, el elemento más importante para la realización del Programa fue la participación de las instituciones gubernamenta- les y sus empleados, tanto en los análisis y planes de cada ofi- cina, como en la ejecución de las acciones mismas de la descon- centración, ya que solo así era factible cumplir satisfactoria- mente con la obligación de equilibrar y ordenar el crecimiento y desarrollo del país, propósito claramente establecido en el - Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En el acuerdo presidencial se fijó un plazo de 120 días para - que el programa se concluyera. Durante el curso de los primeros 60 días, dependencias y entidades públicas debían realizar los estudios de viabilidad así como proporcionar la información respec- tiva y, en los 60 días restantes, debían cooperar con la Secreta- ría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (así se le denomina- ba en dicho sexenio) para que dicha Secretaría concluyera el pro- grama.

Es preciso señalar que para el logro de estos objetivos se giraron instrucciones a fin de que la reubicación de los trabajadores al servicio del Estado se realizara mediante el convencimiento y la motivación, de acuerdo con los criterios anotados en el Programa Nacional de Desconcentración Territorial. Esta medida que afectará a 68 mil burócratas, tendrá además los siguientes efectos:

- Desconcentración de plazas vacantes del área metropolitana, siempre y cuando no sean indispensables en esta zona.
- Jubilación de los trabajadores que alcancen ese derecho para liberar plazas que puedan ser ocupadas en otros sitios.
- Las percepciones, el escalafón y la antigüedad no serán afectados cuando un trabajador cambie de una entidad a otra o simplemente de dependencia.

De acuerdo con las autoridades de Educación Pública, se debe buscar también asegurar la inscripción escolar de los trabajadores o de sus familiares en el lugar que les corresponda.

Esto implica el incremento proporcional de las escuelas respecto al número de desconcentrados y de familias dependientes.

Cada organismo público participará en su área para que la movilización masiva de la burocracia no tenga efectos negativos en las ciudades sede, como la especulación con inmuebles, viviendas en general o servicios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público asignará partidas especiales para que se construyan viviendas y se proporcionen servicios y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas intervendrá tanto para el alquiler o construcción de oficinas administrativas federales como para establecer las nuevas funciones de las que se desocupen en el área metropolitana de la ciudad de México.

A su vez, la Secretaría de Comercio estructurará un programa con la intención de equilibrar la oferta de productos básicos, además del aumento de servicios comerciales, promoviendo simultáneamente la eliminación de los intermediarios entre productores y consumidores.

La relación de las instituciones federales, de las personas des-concentradas y de los lugares elegidos para la primera etapa, es la siguiente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, Querétaro, 539 personas, Fideicomiso para el otorgamiento de Créditos a los Ejidatarios y Pequeños Propietarios en Areas de Riego, Hermosillo, Sonora, 120.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Fideicomiso para cubrir gastos que demanda el sostenimiento del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Texcoco, Estado de México, 280; Fideicomiso para el fomento y desarrollo y mejoramiento de la Caudería Ejidal del país. Villahermosa, Tabasco 38, Fideicomiso para la Campaña Nacional contra la Garrapata, León, Guanajuato, 243.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Acapulco Guerrero 25; Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas, Lázaro Cárdenas, Michoacán 5; Comisión de Conurbación del Centro, Puebla 42; Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas, Las Truchas, Lázaro Cárdenas 73.

Secretaría de Comercio: Cafés y Cafeterías de México, Jalapa, Veracruz 63; Promotora Industrial del Café, Jalapa 366; Centros Conasupo de Capacitación Campesina, León 104; Fideicomiso denominado Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento social, Aguascalientes 193; Comisión Nacional de Cacao, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 144; Tapetes Mexicanos, México 18.

Secretaría de Turismo; Fideicomiso Turístico de las Caletas de Xel-Há del Caribe, Cozumel, Quintana Roo 21, Fideicomiso para la Construcción y Operación del Hotel Escuela en Baja California Sur,

La paz, Baja California Sur 6; Fideicomiso denominado Ciudad Tu
rística Cabo San Lucas 9.

Secretaría de la Reforma Agraria: Nuevo Vallarta, Compostela, Na
yarit 50; Fideicomiso Bahía de Banderas, Compostela 167.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial: Consorcio Minero
Benito Juárez, Peña Colorada Manzanillo Colima 14; Fábrica de Hi
los la Aurora, El Salto, Jalisco 109; Fundidora Lerma, Lerma Mé-
xico 1; Hilos Cadena, El Salto 227; Inmobiliaria, Lázaro Cárde-
nas 4.

Podemos resumir a manera de conclusión, que la A.P. mexicana cons-
ciente de que a mayor complejidad de la estructura administrativa,
el control se va haciendo menor, y como no es posible ni convenien-
te instrumentar acciones que directamente afecten las libertades -
sociales, ha creado mecanismos que permitan el conocimiento amplio
y ordenado de todo el territorio nacional. Así vemos como la des-
concentración administrativa en México es una forma de organiza-
ción que va permitiendo a los regímenes actuales, captar la infor-
mación necesaria económica y social que coadyuva a un mantenimien-
to eficaz de la estabilidad característica de los gobiernos post-
revolucionarios. Estamos viviendo en un centralismo democrático -
(democracia dirigida) sistema social que no necesariamente es com-
patible con una teoría pura de la desconcentración administrativa.

Podemos decir que la desconcentración y descentralización de la -
A.P. Federal, ha sido, sobre todo en los últimos gobiernos de la -
República, una preocupación constante, que los ha llevado a la bús-
queda de mecanismos y formas idóneas a fin de lograr el equilibrio
político, social y económico en todas las esferas territoriales del
País.

Es cierto que no se ha avanzado con pasos acelerados como la situa-
ción del país lo requiere, pero también es cierto que empresa de -

esta naturaleza, no se pueden dar a la ligera sin una planeación adecuada a la característica y circunstancias de cada uno de los Estados que componen el territorio nacional. Sin embargo, en el siguiente capítulo, se podrá observar, que se continúa trabajando en forma conciente y eficaz en el proceso de la desconcentración.

CAPITULO III.

III LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA PRESENTE ADMINISTRACION.

1.- Análisis y Resultados.

Con la expedición en 1824 de la primera Constitución Federal de la República, de esto hace 153 años, se inició en nuestro país el proceso de desconcentración política y administrativa de la que damos cuenta, con cierto detalle, en el capítulo II. Ya desde entonces se pretendía acabar con vicios y costumbres que determinaban que muchas decisiones fueran tomadas en la capital de la nación.

Antes de eventuar conclusión alguna, conviene enlistar, sintéticamente, los antecedentes históricos inmediatos, la estrategia, decisiones, avances, resultados y perspectivas de lo que el actual gobierno ha dado en llamar Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Si bien desde aquellos años se hicieron esfuerzos desconcentradores, las más de las veces no fueron más allá de satisfacer una necesidad inmediata y localista, es hasta ahora (por lo menos se ve como compromiso político esta necesidad), que el propósito de descentralizar cobra tal importancia que es elevado a programa de gobierno permanente en la actual administración, que preside el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Este, desde su campaña por alcanzar la primera magistratura, definió a la Descentralización de la Vida Nacional --una de las siete tesis que vendrían a caracterizar su programa de gobierno-- como --"un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada". (83)

Es más, dijo de la misma que "exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz de revisión de competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios". (84)

Al resaltar su importancia afirma que la descentralización de la Vida Nacional es tarea fundamental para la continuación del proceso de transformación revolucionaria. "Es indispensable la cabal participación de los Estados en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. Es indispensable que toda la República, en cada comunidad, se decida y se actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la Federación mediante un plan en

el que todos hayan participado. Es indispensable descentralizar la cultura y la técnica que se han convertido en grave impedimento para el desenvolvimiento de todas las potencialidades de la provincia y, en consecuencia, del país". (85)

El entonces candidato, para adecuar su propósito a la realidad, promueve la creación de una Comisión Nacional y 31 Comités Estatales de Estudios sobre Federalismo y Descentralización. Del trabajo de estos organismos extrajo el Lic. de la Madrid, de una forma más directa, el sentir y los deseos de diversos grupos y sectores representativos de la nación, además de que le permitió integrar consistentemente en una política y un programa de gobierno la denominada tesis Descentralización de la Vida Nacional.

El transcribir en este capítulo, múltiples citas de las declaraciones del --primero candidato y luego titular del Poder Ejecutivo-- Lic. Miguel de la Madrid sobre el tema de la desconcentración, no es con el objeto de abordar la cuestión de muchas formas, sino con el propósito de presentar en forma sintética al lector, los puntos más relevantes para facilitar el forzoso análisis (por lo menos mental) de enfrentar promesa con cumplimiento, posibilidad contra realidad, avance contra obstáculos vencidos, decisión política gubernamental contra intereses creados y resultados contra expectativas y perspectivas.

Luego de reconocer que si bien "nuestra práctica política dio por necesidad al Federalismo una dinámica centralizadora que permitió acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social", también es cierto, admite, que "hoy esta tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional".

Luego entonces sostiene que "la descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano y que --debe conducir al aprovechamiento cabal de la energía social y la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana. En el campo de un nuevo federalismo, la descentralización debe darse en el campo de la política, la administración pública, la economía y la cultura". (86)

En estas citas el Lic. De la Madrid explica el origen del propósito desconcentrador, evidencia la necesidad de llevarlo a cabo y asume para sí y su gobierno la responsabilidad de dar respuesta a este reclamo vigoroso del pueblo mexicano.

"No pensamos en la pulverización del esfuerzo, ni en la dispersión de recursos limitados, cuando se habla de la descentralización, sino que este proceso exige la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, los Estados y los Municipios". "Aún más en -- aquellos casos donde no resulte adecuado para el Sistema Federal la redistribución de competencias constitucionales, se acudirá al proceso de delegación de facultades por la vía de la concertación de acciones y los convenios". (87) Por otra parte, y esto resulta bien importante, se fija la política que debe adoptarse en el proceso de instrumentación, y ésta será nacional, democrática y participativa, ¿cómo?, empezando por entregar o devolver al municipio aquellas competencias que le son propias y que se relacionan con su función primordial como gobierno directo de la comunidad básica.

Pero además y para que el proceso se complete, a la Administración - Pública Federal le corresponde ser el elemento conductor coordinador de acciones que afecten a la generalidad y unificador de fortaleza y ejemplo inmediato del proceso desconcentrador.

Antes de seguir, conviene comentar lo hasta aquí presentado:

Para obviar repeticiones innecesarias y para efectos de nuestra argumentación, admitamos como válido lo que el Lic. De la Madrid prometió como candidato, sostiene, realiza o intenta realizar ahora como gobernante, es decir, como titular del Poder Ejecutivo.

Admitir como necesaria en su tiempo, la práctica centralizadora de toma de decisiones, y como perniciosa actualmente, para nuestro desarrollo integral como país, el gobierno no hace más que admitir un hecho cierto demostrable por la realidad. Si reconocer la existencia del problema no es particularmente importante, sí lo es, y en grado sumo, la decisión política de combatirlo. Pero no es solamente por la decisión política del Poder Ejecutivo Federal como habrá de acabarse con el problema. Es necesario, y así se admite, que todos en forma -

nacional, democrática y participativa, asuman la parte de responsabilidad que les corresponde en la solución del problema. Para ello, en ilustrativo ejemplo la Administración Pública Federal, debe ser el elemento conductor de los esfuerzos nacionales. Aquí pudiera pensarse que se cae en el vicio que se critica, es decir, volver a hacer a la Administración Central, la "decisora" de todo. No lo entendemos así, antes al contrario, creemos que el Ejecutivo Federal quiere dar muestra e incentivo de la forma y alcances del proceso descentralizador. El afán de descentralizar conlleva al riesgo de pulverizar y malbaratar los recursos, de por sí escasos, del país. Contra esa posibilidad advierte el Lic. De la Madrid y al advertirlo exige la necesidad de ser cuidadosos para no incurrir en ello.

Tampoco el Ejecutivo Federal da por cierto, ante sí y por sí, que para enfrentar el problema sólo existe un camino. Todo lo contrario, - abre el abanico de posibilidades que van desde la revisión de competencias constitucionales hasta la delegación de facultades por la vía de la concertación de acciones y de convenios.

Este apartado queremos concluirlo con una afirmación y objetivo del Lic. De la Madrid: "La descentralización de la administración Pública será un proceso sólido y gradual. No admitiremos pasos en falso ni retrocesos". (88)

Hasta aquí hemos dado cumplimiento a uno de los tantos rubros, el de nominado "antecedentes históricos inmediatos", con los que abrimos el presente capítulo. Toca ahora desahogar el resto (estrategia, decisiones, avances, etc.) que corresponden al tema Descentralización de la Vida Nacional, pero muy particularmente al respecto de desconcentración administrativa, que es el objetivo final del presente trabajo.

Los resultados de la consulta popular sobre Federalismo y Descentralización fundamentaron las políticas y programas de gobierno que al respecto viene ejecutando la actual Administración. Desde entonces se consideró necesario abordar el tema sobre nueve distintos frentes: - reformas jurídicas, reforma política, planeación, mecanismos de coordinación intergubernamental, política económica, financiera y fiscal, política regional, social, fortalecimiento municipal, y reforma administrativa y descentralización. Este último tema es el que corresponde

al objetivo de nuestro estudio y, en consecuencia, habremos de abordarlo al detalle, sobre todo en lo concerniente a la descentralización.

La Reforma Administrativa y Descentralización contempla, entre otros, los siguientes aspectos (subrayamos aquellos, que a nuestro juicio, inciden de manera franca en el tema particular de nuestro estudio, - sobre todo en aspectos educativos, renglón que nos servirá de ejemplo para ilustrar los avances, resultados y perspectivas del actual gobierno): (89)

- Promover la modernización de las estructuras administrativas de los tres niveles de gobierno, mediante una redistribución de competencias.
- Promover el fortalecimiento del Sistema Federal, a través de la ampliación de las responsabilidades y atribuciones de los gobiernos locales en los programas nacionales.
- Fortalecer a los gobiernos locales, incrementando su participación en la definición de normas y procedimientos de aquéllos programas que inciden en su circunscripción territorial.
- Fortalecer la gestión de los gobiernos locales, delimitando y reitegrando las funciones y los recursos que, correspondiéndole a éstos, han sido absorbidos por el Gobierno Federal.
- Fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos locales, transfiriéndoles aquellos recursos o programas de la Federación que puedan ser descentralizados.
- Fortalecer la hacienda de los gobiernos locales transfiriendo la captación y el manejo de algunos renglones fiscales que actualmente - están bajo control de la Federación.
- Vigilar que en el proceso de descentralización, no se transfiera a Estados y Municipios los defectos, vicios y burocratismo que actualmente padece la administración del gobierno federal.
- Definir el proceso de descentralización o desconcentración a partir de estudios que consideren para cada materia, las diferencias regionales, estatales y municipales, así como las afinidades entre los mismos.
- Revertir el proceso de centralización en las grandes zonas urbanas, mediante la adopción de una adecuada política de redistribución de recursos y de desarrollo regional.

- Fortalecer la administración de los gobiernos locales, mejorando sus estructuras organizativas mediante asesoría técnica y capacitación de recursos humanos.
- Evitar el centralismo del poder a nivel estatal, mediante el reforzamiento de la autonomía política del Municipio.
- Promover el desarrollo regional, descentralizando aquellas instituciones del Gobierno Federal cuyo ámbito de operación se encuentra ubicada en la provincia.
- Homogenizar el proceso de descentralización o desconcentración del Gobierno Federal, delimitando tiempo, áreas, funciones y recursos e identificando competencias con respecto a los gobiernos locales.
- Apoyar el proceso de desconcentración, mediante la capacitación del personal que lo represente ante los gobiernos locales.
- Promover el desarrollo de las economías locales, a través de una mayor descentralización de la infraestructura industrial.
- Fortalecer el proceso de descentralización mediante la adopción de políticas que involucren la participación de los sectores social y privado.
- Fortalecer el proceso de la Reforma Política, descentralizando las actividades en la materia.
- Apoyar el proceso de descentralización, por medio de la redefinición y en su caso modificación de funciones que competen a las diferentes dependencias federales evitando así la duplicidad de acciones.
- Promover la modernización del poder judicial, mejorando sus sistemas administrativos, fundamentalmente en materia de recursos humanos.
- Fortalecer el proceso de Reforma Administrativa mediante una reorganización de estructuras que esté orientada fundamentalmente a la solución de los problemas específicos de cada sector.
- Apoyar el proceso de descentralización, haciendo responsables a las entidades federativas de la administración en materia educativa, así como la creación de programas.

Aquí es menester hacer algunas anotaciones, que además de indispensables, servirán de base para fundamentar nuestras futuras conclusiones.

Se apunta en uno de los incisos anteriores que es necesario "definir el proceso de descentralización o desconcentración", y lo matiza diciendo que hay que hacerlo a "partir de estudios que se consideren para cada materia las diferencias regionales, estatales y municipales..." cierto y totalmente indispensable.

Es evidente que todo buen principio comienza por hacer claros e inequívocos los términos a partir de los cuales habrá de actuarse o ejecutarse determinada cosa. Así pues, antes de delinearse el método o procedimiento a que habrá de sujetarse una tarea, es necesario entenderla en sí misma, en su esencia, sin otra interpretación que la delimitada por la definición misma. Si admite variaciones, éstas deben estar explícitas según sean retomadas o matizadas por las diferencias en este caso, regionales, estatales o municipales. Esto viene a colación porque resulta un vicio frecuente en la Administración Pública - Federal operar sobre enunciados, que aparte de ser confusos de principio, resultan malinterpretados o "enriquecidos" a lo largo de la estructura orgánica de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, lo mismo se puede decir de los estatales. Consecuencias: lo que el planificador dió por suficientemente claro, el ejecutor la desvirtuó de tal forma, que los resultados iniciales esperados se trocaron en los contrarios, con los evidentes perjuicios: retraso, retrocesos, contraórdenes y vueltas a empezar.

Al punto anterior se liga, no está por demás evidenciarlo, la necesidad de que el proceso descentralizador o desconcentrador se dé en "tiempo, áreas, funciones y recursos..." Cuántas buenas acciones gubernamentales se frustran por la disparidad en la actuación, por la equivocación en la elección de áreas, por la duplicidad de funciones, por la sobre o subestimación de recursos...

Una clara definición y una sincronización de las distintas áreas en el hacer, evitarían muchos, por desgracia tan frecuentes, errores de la Administración Pública. Resulta una perogrullada insistir, como se hace en uno de los inicios, en que a la hora de desconcentrar no se transfiera junto con la acción o la facultad "los defectos, los vicios y burocratismos" del órgano que descentraliza. Pese a la evidente -

obviedad de la recomendación, considero indispensable evidenciar que se tenga cuidado en ello, puesto que, si lo que el gobierno federal habrá de transferir o delegar en los ejecutivos estatales, éstos terminan por concentrarlo con los vicios señalados, nada - habrá de alcanzarse en la tarea de desconcentración. Es decir, lo que ahora es un centro acaparador, mañana serán 31 núcleos que con centren y decidan por cada uno de los estados de nuestro país. De aquí se deriva la necesidad de reforzar la autonomía política del Municipio. Además de admitirlo, debe respetarse y practicarse el - principio constitucional: el Municipio es la unidad básica de gobierno. Sin su pleno concurso, mal se puede hablar del cumplimiento de un auténtico proceso de desconcentración.

Parece que no hay dependencia de la Administración Pública Federal, que no tenga dentro de su estructura orgánica, una función duplicada. Es un mal endémico alentado por la inercia, por los intereses - creados, por la necesidad de asignar tareas al excesivo personal, - por... Aquí cabe la exigencia de la "redefinición y en su caso modificación de funciones que competen a las diferentes dependencias federales.

Nos parece tibio el enunciado de "adopción de políticas que involucren la participación de los sectores social y privado" en el proce so de desconcentración. Puesto en blanco y negro, nos parece que la Administración Pública Federal y el sector privado llevan a partes iguales la responsabilidad del proceso que venimos repitiendo. No es con la adopción de determinadas políticas, según nuestro juicio, como habrá de resolverse el problema. Urge legislar de manera que el sector privado se sienta obligado a participar en la tarea común de desconcentrar.

Los demás incisos se explican por sí mismos. Nos reservamos el referente a cuestiones educativas, porque éste será, repetimos, muestra de lo que se ha propuesto el gobierno, de lo que ha logrado y de lo que pretende alcanzar.

En el orden que venimos siguiendo de hablar primero, del Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional y luego, segundo, de la Reforma Administrativa y Descentralización, ahora corresponde analizar

el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. Este programa se elaboró en cumplimiento del decreto de Decentralización de la Administración Pública, expedido por el Ejecutivo Federal el 18 de junio de 1984.

Al hablar sobre la estrategia para dar cumplimiento al Programa señalado, se dice que "la descentralización tiene que ver, más de lo que comunmente suele considerarse, con los procesos de conducción y orientación pública de las economías, con los aspectos distributivos de los recursos, la eficiencia de los instrumentos diseñados para ejercerlos, con las modalidades de participación comunitaria y de mejoramiento de los procesos de representación de comunicación social". La descentralización se dá cuando acciones altamente centralizadas se vuelven corresponsabilidad con otras entidades.

La descentralización se ubica en varios planos fundamentales. La política, en cuanto a redistribución de competencia y creciente participación de la comunidad en las decisiones de gobierno. La económica, en la adecuación de los precios relativos a los propósitos de desarrollo, y en la inducción de procesos para que las entidades operen con criterios crecientes de eficiencia. En materia de desarrollo, en cuanto a la localización menos concentrada de la actividad económica, y a la dotación más equitativa de la infraestructura y los servicios en las diferentes regiones del país. En todos estos planos incide la descentralización de la administración pública.

En el proceso de descentralización de la vida nacional la reorganización de la Administración Pública crea condiciones para asegurar que la asignación de los escasos recursos con que cuenta la sociedad y su traducción a prioridades de inversión, se apoye crecientemente en esquemas de toma de decisiones.

La estrategia que plantea el programa para descentralizar la administración pública en todos los sectores, se propone ajustar las estructuras e instrumentos de las dependencias, para aumentar la eficacia de las acciones y de las políticas públicas, canalizar con mayor agilidad las demandas de la sociedad, mejorar la calidad y oportunidad en las respuestas de las instituciones y crear nuevas bases para sustentar el desarrollo nacional.

La estrategia incorpora diversas modalidades de acción cuya ejecución simultánea permitirá avanzar en el camino señalado. Con la combinación de estas modalidades se busca conciliar la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos y, a la vez responder al reclamo ciudadano de desarrollar las regiones, vigorizar a los estados y ampliar los espacios de la participación social. Estas modalidades tienen que ver con aspectos territoriales, de descentralización para el desarrollo estatal y desconcentración administrativa.

Las acciones de reubicación de oficinas, actualmente localizadas en la ciudad de México, para integrarlas a las plantas y, por ende, al proceso productivo, tienen como objetivo desconcentrar la operación administrativa, fortalecer la capacidad de toma de decisiones y vincularlas con el desarrollo de las regiones. Ese traslado se realizará en forma gradual y organizada para atender los problemas que implica, y con el fin de preparar a las ciudades y poblaciones de la provincia para alojar esos servicios en el futuro.

Se prevén acciones de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos estatales a través del Convenio Unico de Desarrollo, con el propósito de fortalecer progresivamente la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales.

Por razones de eficiencia económica y administrativa, de fortalecimiento de la participación democrática y para que existan formas descentralizadas de toma de decisiones, el Programa comprende acciones de desconcentración de funciones administrativas que tienden a modificar la forma operativa de la administración pública. La medida se propone lograr que se tomen decisiones donde se demandan los servicios, de un ajuste institucional de carácter permanente, que modifica trámites y transforma los mecanismos de comunicación interna del sector público y las relaciones que se establecen entre la población demandante de servicios gubernamentales y la administración encargada de ofrecerlos.

La desconcentración de decisiones debe responder a las características de cada uno de los sectores de la administración, pues hay funciones del gobierno que, por su naturaleza, requieren asegurar deci-

siones centralizadas y otras que, para operar con eficiencia, - tienen que radicarse en los lugares donde se presta el servicio administrativo o de fomento económico. De esta manera, en las - áreas del Estado que apoyan las acciones productivas de enlace - regional (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secre taría de la Reforma Agraria y Secretaría de Pesca), se lleva a cabo una reorganización a fondo de sus instancias para asegurar una operación descentralizada a nivel estatal y municipal y hacia las comunidades o las unidades de producción.

El programa otorga un impulso definitivo a las acciones de descentralización que realizan las áreas de desarrollo social (Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud), estableciendo las condiciones para transferir los servicios de educación básica y normal y los servicios de salud de atención a la población abierta a los - gobiernos de los estados. Las áreas responsables de la ampliación y la consolidación de la infraestructura regional (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Energía, Minas e Industria - Paraestatal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de Turismo), instrumentan medidas de descentralización y desconcentración que fortalecen la coordinación con los Estados y Municipios. Asimismo, permiten una operación adecuada para el funcionamiento de la actividad ~~económica~~ económica y mejores condiciones para que se dé respues ta a la demanda de bienes y servicios, y al imperativo de mantener la ocupación y los niveles de bienestar.

Las áreas de servicios gubernamentales y de fomento económico (Secre taría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secreta ría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Indus trial, del Trabajo y Previsión Social y Procuraduría General de la República) se desconcentran para agilizar su eficacia en el despacho de los asuntos, facilitar los trámites administrativos y de favorecer condiciones que permitan a los sectores social y privado, - adoptar oportunamente sus propias decisiones. En suma para acercar los servicios gubernamentales a la población.

Por lo extenso del tema, hemos preferido, como se señaló con anteriori dad, que en vez de enlistar avances suscintos de las decisiones y -

resultados que las distintas Secretarías han instrumentado y alcanzado, agotar, con cierto detalle, lo realizado por la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización/desconcentración administrativa. Esto nos permitirá juzgar, con mayor acierto, lo prometido contra lo consolidado, lo posible contra lo deseable, los avances respecto a los obstáculos y las decisiones que hubieran de tomarse, según nuestro propósito anunciado casi al principio de este capítulo.

El sistema centralizado, en cuestión de servicios educativos, que operó durante mucho tiempo, obedeció a circunstancias históricas que indujeron a fortalecer la centralización de la administración y las decisiones, Así, a pesar de que los planteles educativos se localizan dispersos en todo el país --aún en comunidades más remotas--, la planeación y administración de recursos estaban centralizados y los órganos de decisión se concentraban en el Distrito Federal.

Durante cinco decenios se desarrolló y fortaleció así el sistema federal de educación, lo cual, además de presentar agudas dificultades de operación, no repercutía de manera positiva en la calidad del servicio educativo, "Razón por la cual la descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad...", (90) además de que la "descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos, lo que obliga a establecer el siguiente Programa de Descentralización de los servicios Educativos:" (91)

a). Objetivos.

- Descentralizar la administración de los servicios de la educación básica y normal.
- Reafirmar la atribución rectora del gobierno federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios.
- Promover la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal para fortalecer el pacto federal y apoyar el proceso de descentralización educativa.

b). Metas.

Completar el proceso de descentralización de la educación básica y normal y definir los contenidos educativos regionales, antes - de que concluya la presente administración.

Consolidar durante el período 1984-1988, la función formativa de la federación en materia de educación, en un esquema de operación descentralizada.

c). Líneas de acción.

--Propiciar la participación solidaria del magisterio en el proceso de descentralización y asegurar la vigencia plena de sus derechos laborales.

--Poner en marcha los consejos estatales de educación pública y - las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública (1983), para establecer los procedimientos de la descentralización educativa y de la administración de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

--Desarrollar e implantar instrumentos y mecanismos necesarios - para llevar a efecto el proceso de descentralización.

--Establecer una coordinación efectiva entre la Federación y los Estados para la operación y conducción de la educación básica y normal.

--Definir las directrices que permitan llevar a cabo los acuerdos de coordinación para la descentralización de la educación básica y normal, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo.

Hasta aquí quedan descritos, a grandes rasgos, los orígenes, objetivos, metas y líneas de acción del proceso desconcentrador que se viene realizando en la Secretaría de Educación Pública.

A continuación enlistamos los avances logrados por la SEP, a tres años de iniciada la descentralización educativa.

--Se han entregado formalmente los servicios federales de educación básica y normal a los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Yucatán y Zacatecas, mediante la firma de acuerdos de coordinación con cada uno de ellos. (En suma se han descentralizado 18 estados, lo que representa aproximadamente

te el 60 % de avance. En consecuencia, se han creado e instalado igual número de Servicios Coordinados de Educación - Pública y Consejos Estatales de Educación Pública).

--Se han constituido 1,078 Comités Municipales de Educación - como organismos a nivel municipal, mediante los cuales se - conjuga la participación de los sectores educativos, municipal y social con el fin de garantizar que toda la población en edad escolar tenga acceso permanente a los servicios educativos, culturales, recreativos y deportivos.

--En los estados de Aguascalientes y Michoacan se formalizó la creación de los Servicios Coordinados dentro del marco jurídico estatal, específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

--Se cuentan con cuatro delegaciones de zona y 72 departamentos de servicios regionales distribuidos en 25 estados de la República: Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacan, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Posotí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

Los avances de la descentralización educativa, considerando sólo los 18 estados que han firmado el Acuerdo de Coordinación, corresponden a: 8'304,721 alumnos; 286,749 personal docente; 51,503 centros de trabajo educativos; y, 711 centros de trabajo administrativo.

Cada Secretaría de Estado, en razón de sus atribuciones, concurre en apoyo, ya sea de las acciones productivas, de la ampliación y consolidación de la infraestructura regional, de los servicios gubernamentales y de fomento económico, etc. La Secretaría de Educación Pública, por sus funciones, contribuye a la política de desarrollo social.

Encuadrada en su misión y en cumplimiento del propósito que se le -- atribuye dentro de la Reforma Administrativa y Descentralización, en el sentido de "fortalecer la capacidad, la decisión de los gobiernos locales, transfiriéndoles aquellos recursos o programas de la Federación que puedan ser descentralizados, la Secretaría de Educación Pública elabora --como respuesta particular al Programa de Descentralización-- su Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y

Deporte (1984-1988), cuyos objetivos, metas, líneas de acción y avances hemos enlistado párrafos arriba.

Antes de continuar con el análisis sobre los avances, queremos destacar:

a) la importancia de la SEP, toda vez que la educación, de la que es responsable, es un proceso permanente mediante el cual el individuo y, por ende, al sociedad, adquiere los elementos que le permiten desarrollar toda su capacidad como ser humano, consciente de su realidad y capaz de elevar la calidad de su vida, y

b) que en su proceso desconcentrador, la SEP conserva en sus órganos centrales las funciones de dirección, normatividad y evaluación del Sistema Educativo Nacional, además de que se debe coordinarse con diferentes instancias globalizadoras --SPP, SHyCP, SECOFIN, SEDUE, SECOGEF. Dos hechos, uno que destaca la complejidad de sus tareas, y otro que la obliga a coordinarse con otras dependencias en el intrincado mundo de la Administración Pública Federal, sin perder ni descuidar el sentido de unidad nacional en materia educativa.

Para juzgar y analizar la calidad de los avances del proceso desconcentrador --que según las autoridades educativas lleva más de la mitad del camino recorrido-- creemos que no hay menor forma que a través de enlistar algunos de los muchos beneficios conseguidos:

--Se ha propiciado y fortalecido la coordinación de las acciones que de manera aislada venían realizando la Federación y cada Estado en materia educativa..

--Se ha facultado a cada estado para que exprese los objetivos y metas propios que responden a sus requerimientos y posibilidades, a la vez que coayuvan al logro de los objetivos y metas nacionales.

--Se ha posibilitado la unificación de criterios en cuanto a la administración, prestación y control de los servicios educativos.

--Se ha podido dar congruencia a la Ley de Planeación con las políticas estatales al establecerse en cada entidad federativa un Plan Estatal de Educación, mismo que contempla el desarrollo de acciones reforzadoras y de proyectos efectivos de transformaciones, que han permitido que el sistema educativo adquiriera su

cabal sentido social como agente promotor del desarrollo integral de la entidad.

- Se ha establecido la posibilidad de elaborar propuestas de - grados, niveles y modalidades educativas, por cada entidad educativa.
- Se ha garantizado la unidad nacional de la enseñanza de la educación básica con los libros de texto gratuitos y los contenidos de los planes y programas de estudios vigentes a nivel nacional.
- Se ha puesto especial interés por garantizar no sólo la prestación del servicio sino también su calidad, para lo cual se han establecido consejos estatales de educación y se ha dado un -- apoyo irrestricto a las áreas de proyectos académicos y/o técnico-pedagógicos de cada nivel educativo.
- Se han podido desarrollar, a nivel estatal, programas y acciones encaminadas a abatir los índices de deserción y de reprobación escolar y a incrementar el de eficiencia terminal.
- Se ha establecido la posibilidad de aprovechar al máximo los recursos, iniciativas y capacidades existentes en los ámbitos de - cada estado, para diseñar y operar una estructura organizacional que ha venido respondiendo a los requerimientos de funcionalidad y operatividad del sistema educativo de cada entidad federativa.
- Se ha logrado una mayor flexibilidad en el sistema administrativo lo que ha permitido la optimización de los recursos asignados por la Federación y por los Gobiernos de los estados al sistema educativo, al dotarlo de las herramientas que le permitan responder a las exigencias de enfrentar nuevas situaciones.
- Se ha podido establecer la infraestructura y condiciones necesarias, a fin de que cada estado se encuentre en posibilidad de - garantizar que la población en edad escolar permanezca y culmine sus estudios de educación básica.
- Se ha trasladado la responsabilidad del control del sistema de - educación normal a cada estado, lo que ha permitido regular el equilibrio entre la formación de profesores y las necesidades - existentes...

- Se ha visto igualmente beneficiada la población adulta del estado, al hacerle extensivos los servicios educativos, mediante el desarrollo de acciones modulares.
- Se ha acercado el poder de decisión a los centros de trabajo a través de la desconcentración de trámites y servicios que se han venido desarrollando hacia los departamentos de servicios regionales...
- Se ha fortalecido a las entidades federativas al descentralizar recursos para la operación de los servicios educativos..." (92)

El cuadro informativo y crítico que hemos trazado sobre el quehacer desconcentrador de la SEP, no estaría completo si no se terminase con consideraciones de lo que falta por hacer, o mejor aún: con el desglose de las perspectivas de la descentralización educativa.

- a) "Superar para el año 2000 los vicios y deficiencias de la educación tradicional y lograr que el proceso de enseñanza responda íntegramente a los propósitos que sustenta la filosofía de la educación mexicana con los postulados del art. 3o. Constitucional.
- b) Consolidar una educación básica sin la rigidez y las limitaciones que ofrece la actual estructura de educación preescolar, - primaria y secundaria.
- c) Adoptar un modelo regional en la educación superior que permita el fortalecimiento de las instituciones vinculadas entre sí por principios de coordinación y complementariedad.
- d) Consolidar, hacia el año 2000, la descentralización de la administración en los servicios de nivel básico. En este sentido, los Estados y Municipios habrán asumido un papel más activo respecto a la educación, sin perjuicio de la normatividad de todo el sistema que se mantendrá en la instancia federal. En esta forma la Federación conservará su posición rectora en el sistema educativo y asegurará la vigilancia estricta de las normas jurídicas, así como la congruencia de los contenidos y procesos educativos con los grandes propósitos del proyecto nacional.

- e) Instrumentar los mecanismos necesarios para mejorar los servicios y apoyos para el magisterio nacional.
- f) Evitar las duplicidades y la carencia de servicios causada por una inadecuada planeación. De esta manera en cada realidad local y regional se irá conformando un sistema propio de atención a sus necesidades.
- g) Fortalecer, dentro de las actividades culturales, las distintas manifestaciones regionales, sin que esto suponga dejar de lado lo que es común a todos los mexicanos.
- h) Preservar y defender nuestro patrimonio cultural, promover la vida artística, consolidar una Red Nacional de Bibliotecas, - apoyar las artesanías y las culturas populares y divulgar nuestra historia.
- i) Fortalecer los centros de investigación ubicados en los Estados". (93)

Financiamiento-Desconcentración.

Toda vez que se han hecho las consideraciones anteriores en lo que se refiere a la desconcentración de la educación pública en el campo de sus objetivos, metas, fines específicos, líneas de acción, etc., otro aspecto importante a considerar es el relacionado al financiamiento-desconcentración, ya que este financiamiento de la educación se ha convertido en una preocupación fundamental de México, así como de otros países y de los organismos internacionales. Se han llevado a cabo diversos estudios e investigaciones para conocer cuánto se está gastando en educación. Los investigadores de estos estudios no han llegado a un acuerdo sobre cuánto debería gastar una nación o qué proporción del ingreso nacional es la óptima para dedicar a estos fines.

Al hablar de financiamiento surge la pregunta, ¿qué tipo de educación se quiere ofrecer y en consecuencia financiar? la respuesta plantea varias opciones:

- a) Financiar el sistema educativo tal y como está, con sus incrementos naturales, esto es, más de lo mismo;
- b) Tratar de corregir las desviaciones más aparentes del sistema actual, o bien;

c) Modificar profundamente el esquema de desarrollo del sistema educativo a fin de adecuarlo a las necesidades del país.

La decisión no es fácil y más que a un proceso técnico, obedece al contexto socio-político en que se da y a la visión prospectiva del modelo de sistema educativo al que se pretende llegar. (94)

En nuestro país, la decisión ha sido tomada: seguir la tercera opción, esto es "revolucionar la educación". Esto "demanda, una reestructuración cabal que parta de la educación para los que van a educar y arribe a la investigación cultural y científica".

"La revolución en la educación debe ser un esfuerzo participativo de alcance nacional que abarque la totalidad de la educación que se imparte en México. Renovar supone efectuar cambios en los programas; en los métodos e instrumentos usados en el proceso de enseñanza-aprendizaje...." (95)

"Parte de esta revolución en la educación es la descentralización encaminada ciertamente a lograr una mayor eficacia, pero, sobre todo, a obtener una mayor participación y democratización, que combata agudas desigualdades y preserve de otras nuevas". (96)

No es objeto de este trabajo abarcar todos los aspectos de un tema tan complejo como es el del financiamiento, sino básicamente establecer la relación de éste con el proceso de descentralización educativa.

La descentralización del sistema educativo tiene una estrecha vinculación con el nivel de centralización del origen y destino del financiamiento y los niveles de autonomía local en la organización y orientación del servicio educativo. José Chapula (97), plantea al respecto diversas modalidades:

- a) Esquema centralizado: poca o nula injerencia de las autoridades locales, tanto en la recaudación de fondos como en su aplicación y organización de los servicios educativos.
- b) Esquema descentralizado: autonomía en la disponibilidad y asignación de los fondos, así como en la organización de los servicios educativos.

De estos extremos, se desprenden algunos modelos mixtos:

- c) Centralización del financiamiento y autonomía en la organización local. Este esquema permite que la autoridad central pueda atenuar los desequilibrios regionales y distribuir mejor los beneficios de la educación, a través de la centralización de las decisiones sobre el destino de los fondos.
- d) Centralización parcial con autonomía. Implica libertad en las decisiones sobre el destino de los recursos, manteniendo centralizada su captación.

En México, el financiamiento educativo está distribuido entre los distintos niveles de gobierno y los particulares. Es interesante observar que el gasto educativo recae cada vez más en el gobierno federal, pues como se puede observar en un ejemplo concreto del 67% en 1971, pasó al 81% en 1982 y la participación de los gobiernos estatales descendió del 16% al 13% y la de los particulares del 15% al 5%, en ese mismo periodo.

Otro aspecto a considerar, es la disparidad tan grande que existe en la actualidad, entre lo que destina a educación cada entidad federativa en relación a su presupuesto total. Según datos de 1980, hay 10 estados que destinan del 7% al 20% de su presupuesto en educación; 16 del 21% al 39% y 5 del 40% al 56.6% y que corresponde a los Estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Puebla, Sinaloa. A la fecha no existen estudios que expliquen a qué obedecen estas disparidades.

Vale la pena señalar que en 21 estados la aportación federal para educación básica es mayor que el presupuesto total de la entidad;

en 11 estados es más del doble, y hay casos, como Oaxaca, en que es 6 veces mayor.

El gasto per cápita en educación básica para 1981, considerando el presupuesto público total, varía mucho de estado a estado. Mientras que en Aguascalientes fue de \$ 8,400; en Jalisco de \$ 3,000 y en Tlaxcala de \$ 9,200.

Otros efectos a considerar en la descentralización del financiamiento en el traslado de los servicios educativos a los estados, es la siguiente implicación: A fin de asegurar el destino de los recursos que la Federación proporciona a los estados para los servicios educativos, se deberán establecer mecanismos de control de tal suerte que no lesionen la autonomía estatal. El propósito sería evitar lo que en años recientes ha pasado con los fondos transferidos para educación, a través de los convenios únicos de coordinación (ahora de desarrollo), a los gobiernos estatales, que no se utilizaron, en todos los casos, para construir espacios educativos, sino para otros fines del gobierno no estatal.

Por otra parte, los gobiernos locales se deberán obligar a canalizar mayores recursos a la educación. La tendencia de los últimos años ha sido la de federalizar los servicios educativos por su alto costo y los problemas de gestión. No vayamos a terminar con un sistema educativo descentralizado administrativamente, pero, financiado en su totalidad por la Federación. Habrá que encontrar fórmulas imaginativas que permitan, por una parte, que el apoyo de la Federación a los estados sea más equitativo y por otra, que éstos se responsabilicen y tomen conciencia sobre la conveniencia de fortalecer e impulsar la educación.

Otro aspecto a considerar es que el traslado de los servicios educativos a los estados va a repercutir en la burocracia estatal. En un estudio comparativo que se hizo con datos a mayo de 1983, se encontró que en un 95% de los casos, los tabuladores del personal federal estaban por arriba del estatal. Igual sucede con las prestaciones médicas, sociales y económicas. Esto va a significar

que uno de los beneficios adicionales que debe traer la descentralización es la homologación de sueldos y prestaciones entre el personal estatal y el transferido. Desde luego, esto va a implicar recursos adicionales. La pregunta es ¿con cargo a - quién? Los estados seguramente van a solicitar apoyo a la Federación, no sólo para nivelar al personal del sector educativo, sino también al personal administrativo del gobierno, en general.

Sin embargo, como la transferencia no va a afectar los sueldos del personal, la política de homologación no debe ser un obstáculo o un requisito para que se dé la descentralización. Por el contrario, puede ser un incentivo, una meta a lograr a mediano plazo, de acuerdo con las posibilidades económicas del país.

El gran desafío de nuestro país es tratar de llegar a alcanzar que el 8% del PIB se destine a la educación. Para esto se requiere diversificar las fuentes de financiamiento, para lo cual se sugiere:

- a) Que la Federación, a pesar de la crisis siga aumentando el presupuesto destinado a la educación;
- b) Que las entidades federativas, asuman como suya la responsabilidad de la función educativa y dentro de la medida de sus posibilidades apliquen mayores recursos a la educación;
- c) Que el sistema educativo tome medidas para elevar su propia eficiencia, aprovechando mejor los recursos disponibles y disminuyendo los costos por alumno;
- d) Que las instituciones, sobre todo a nivel superior, y dependencias responsables de proporcionar los servicios educativos, diversifiquen sus fuentes de financiamiento (aumentando ingresos propios, donaciones, asesorías, contratos de investigación, etc.);
- e) Que el sector privado participe en mayor proporción en el gasto educativo, a través de mayores impuestos y no por la apertura de nuevos planteles o por donaciones;

f) Que la educación superior no sea gratuita, (apesar de las implicaciones políticas que traería esta medida). El establecimiento de cuotas tiene que ir acompañado por medidas de apoyo a los estudiantes de más bajos ingresos, tales como: becas, - créditos, asignaciones familiares no reembolsables, comedores, transporte, libros, etc. ,(el caso de la UNAM, en el que en 1946 cobraba \$ 200.00 de colegiatura cuando el salario mínimo era de \$ 3.40 y en 1987 se sigue cobrando la misma colegiatura aunque durante este lapso el salario mínimo se ha incrementado considerablemente).

Estas son sólo algunas de las medidas que se pueden tomar para - enfrentar el reto que plantea el financiamiento de la educación.

En materia de la asignación de recursos, podemos decir que ésta se encuentra íntimamente ligada con los sistemas de planeación, programación, presupuesto y evaluación. Ante la situación que se plantea en un proceso de descentralización educativa con un financiamiento centralizado ¿hasta qué punto estos sistemas de apoyo fundamental podrían ser homogéneos y coordinados a nivel nacional? ¿Sería factible que cada entidad federativa definiera sus propios mecanismos?

La respuesta a estos planteamientos debe situarse en un proceso de descentralización que establezca.

"Un marco de respuesta a la autonomía de cada nivel para tomar decisiones que le son propias. Por lo tanto, el criterio para descentralizar no obedece a distinción entre tipos de decisiones (aspectos cualitativos versus cuantitativos) sino al principio de que los actores más involucrados, con más derechos a participar por ser los directamente afectados, son los que deben ejercer la toma de decisiones".

"...Mientras más descentralizada sea la toma de decisiones más factible será incrementar el rendimiento del sistema educativo; segundo, al bajar el nivel de la toma de decisiones acercándola más a la práctica educativa de la base, se puede motivar una mayor participación de ésta en las decisiones que le conciernan" (98)

Para lograr este esquema participativo, se requiere revisar a fondo los actuales mecanismos de asignación de recursos y adecuarlos o modificarlos de acuerdo con estos planteamientos, no sólo a nivel federal, sino también a nivel estatal.

Es imprescindible que las entidades federativas hagan un esfuerzo a fin de contar con la infraestructura necesaria que les permita conocer sus necesidades reales referente a los servicios educativos y a su financiamiento.

Para concluir parece que es válido plantearse si ¿El financiamiento de la educación es un dilema o un desafío? Pensamos que a pesar de la crisis que atraviesa el país, el financiamiento de la educación no debe ser un dilema. Es necesario insistir y convencer a las más altas autoridades y a la comunidad, que los recurros destinados a la educación son una inversión y no un gasto.

En suma, es necesario considerar a la educación como un "servicio indispensable", por lo cual se debe seguir pugnando porque se le destinen mayores recursos.

Por tanto, el financiamiento de la educación se convierte en un desafío que requiere de toda la creatividad de los políticos, de la sociedad en su conjunto para enfrentarlo y superarlo.

Para concluir este capítulo, considero importante señalar las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se han llevado a cabo sobre todo en las últimas administraciones y que se refieren específicamente a la administración de los ayuntamientos.

Estas reformas están encaminadas primordialmente a la descentralización y desconcentración de éstos hacia los Estados, y que como lo marca la propia Constitución, cada municipio se manejará por un ayuntamiento sin que para ello medie autoridad entre éste y el Gobierno del Estado. Asimismo, se señala que los municipios tendrán personalidad jurídica, manejarán su propio patrimonio, poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

En su fracción IV se señala que los Municipios administrarán libremente su hacienda.

Por lo anterior y en base a las últimas declaraciones expuestas por el Lic. Miguel de la Madrid, nos podemos dar cuenta de la gran importancia que se le está dando en materia de desconcentración a los municipios, ya que ello ayudará al fortalecimiento económico, político y social de la nación, puesto que, al desconcentrar funciones hacia los estados y municipios, estos se verán favorecidos con mayor actividad económica y mayor número de requerimientos de servicios, lo cual conlleva a grandes incrementos en el P.I.B. y a la desconcentración de las grandes urbes y, por consiguiente, a disminuir los grandes problemas que se están haciendo sentir en niveles alarmantes.

El nuevo Municipio pues, deberá aparecer en un primer nivel de gobierno, como base fundamental e insustituible para la división política y administrativa del país, como una comunidad básica y democrática, capaz de satisfacer y llenar fines totales en beneficio de sus habitantes y de toda la comunidad nacional.

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

La decisión de revertir un fenómeno que tomó muchos, muchísimos años en consolidarse no fue, no es, y no será una tarea fácil, empezando por la gran dificultad que implica sostener un propósito más allá de un sexenio, dadas las peculiares características que sustentan y dan forma a nuestro sistema de gobierno.

Es aquí, aparte de otras consideraciones de que habremos de ocuparnos, donde radica lo fundamental y el "gran imposible" que dificulta, retrasa y, en múltiples ocasiones, frustra la continuidad de los proyectos. En efecto, contra lo que se diga, proponga y desee las tareas, si han de coronarse con éxito, solo cuentan con seis años de hacerlo.

Por todos es sabido que en nuestro sistema de gobierno el que - asume la titularidad del Poder Ejecutivo Federal se echa a cuestras la tarea inmediata de corregir, y en muchos casos invalidar, prácticamente todo lo que haya podido realizar --respetando los tabúes-- su antecesor, para luego elaborar y tratar de realizar sus propios planes y programas, con la esperanza de que su sucesor, si no se da el caso de continuarlos los respete, y así en cadena ¿infinita?.

Si admitimos como cierto que el proceso de desconcentrar/descentralizar es, además de irreversible, una tarea compleja, gradual y continua, nos topamos con el primero, y al parecer insalvable, obstáculo: el de acabar con el vicio de programar para seis años.

Nunca se hará el suficiente énfasis en la necesidad que tienen - ciertos proyectos de permanecer intocados a través de sucesivas administraciones como única forma de llevarlos a una conclusión afortunada. Y uno de esos proyectos es precisamente del que trata este trabajo: la desconcentración administrativa.

Así pues, a nuestro juicio, y como una de las conclusiones inevitables, resulta indispensable hacer conciencia sobre la imperiosa

necesidad que se tiene de convertir esta tarea, con independencia de los cambios políticos sexenales; en parte inevitable del programa de gobierno de todas aquellas administraciones de que haya menester para verla concluida.

Y es que no se puede de otra forma. Si ahora el fenómeno de concentración que se combate, y que se ha visto es ya perjudicial para nuestro desarrollo como nación, requirió de muchos años para adquirir su peligrosidad actual, en buena lógica es indispensable un buen tiempo para revertirlo.

Sin esta primera premisa de continuidad en el combate de la centralización, lo que termine por hacer la presente administración al respecto estará sustentado en bases endebles.

Una segunda premisa estará en reconocer que el trabajo desconcentrador es y deberá ser irreversible. Lo que haga la presente administración deberá ser punto de partida para la siguiente.

Resulta claro, que al cambio de gobierno, lo que ahora se desconcentra, después, por inercia, por costumbre no abandonada, por sensación y realidad de poder, se puede caer en la tentación de volver, aún cuando fuera inadvertidamente, a centralizar requiriendo de una firme decisión política y habrá de apoyarse en el concurso de muchas voluntades y otros tantos instrumentos y programas, también es verdad que el proceso de desconcentrar ya no es elemento de una plataforma política de campaña sujeta, por tanto, al riesgo de ser rechazada-- es, por sobre todo, una exigencia de nuestro actual estado de desarrollo.

Si hay un fenómeno complejo, tercera premisa, es precisamente ésta. La descentralización impacta todos los órdenes de la vida: el político, el económico y el social. Véase si no: junto a la facultad delegada, al organismo descentrado o la decisión descentralizada, debe ir el correspondiente e indispensable cambio de mentalidad de quienes asumen la nueva tarea y de quienes estarán sujetos a las nuevas regulaciones.

Si de principio es complejo, en el tiempo, en el espacio y por sí mismo, seccionar, transferir, delegar decisiones, funciones y organismos, más aún lo es instrumentar políticas que modifiquen el comportamiento humano. Mal se puede avanzar si a lo descentralizado no se le despojan de vicios, inercias, costumbres, maneras añejas de hacerlo e intereses bastardos o parasitarios. De aquí la obligación de instrumentar una amplia y permanente campaña de sensibilización de qué es, de qué modo altera o modifica y cuáles serán los beneficios y nuevas obligaciones de los usuarios y responsables del proceso desconcentrador.

Irreversible, continuo y complejo son las condiciones del proceso de descentralizar.

Las dos primeras como indispensables, si se quiere concluir en algo, y la tercera como advertencia de la gran suma de esfuerzos, de personas y organismos, que habrán de requerirse.

En lo inmediato quedan algunas consideraciones por hacer:

El proceso descentralizador/desconcentrador debe ser gradual es decir, sin perder de vista el conjunto, debe ir haciéndose aquello que es viable realizar, de forma y manera que no resulten mayores los daños que los posibles beneficios que se pretende alcanzar.

El proceso descentralizador/desconcentrador debe ser inequívoco: la confusión de los términos o las insuficiencias delimitatorias son la madre de todos los errores de la Administración Pública - Federal. En efecto: múltiples y variados planes y programas se han ido al traste, tanto porque quien los propuso no los delimitó --en alcance, duración y consecuencias-- como porque quien es tuvo como responsable no los entendió, los "enriqueció" a su leal saber y entender, y terminó por modificarlos, en el mejor de los casos, en su esencia y concepción originales.

El proceso de descentralizador/desconcentrador debe ser uniforme. Dada la inmensa complejidad de la Administración Pública Federal, es uno de los requisitos más difíciles de cumplir. Intervienen muchos factores para ello: la importancia de la dependencia, la facilidad, la oportunidad y los recursos que se tengan, incluso la decisión del titular de determinada dependencia para iniciarlo. Y aún así, y contra todos los obstáculos, insistimos que el tal proceso, para que resulte efectivo, debe ser uniforme.

En forma más particular queremos hacer hincapié en lo siguiente:

a) Por obvias razones la normatividad, planeación y control deben seguir centralizadas, en tanto, por otra parte, debe delegar se la ejecución de decisiones y no de meros trámites. En otra forma dicho: debe desconcentrarse la facultad decisoria, de manera que el ciudadano pueda obtener un servicio o cumplir con sus decisiones en su lugar de origen.

b) En cuanto a la regionalización, el criterio es seguir en primera instancia es el político, al permitir conservar la división tradicional en nuestro país por entidades federativas, de tal manera que éstas serán consideradas como unidad y centro de actividad del órgano desconcentrado. Sólo cuando las características específicas del servicio o de las atribuciones necesario que se establezcan en todas las entidades federativas, o los recursos disponibles no sean suficientes para hacerlo de esta forma, se aplicará un criterio regional en lugar del político.

c) La decisión que se desconcentra debe ser compleja, no una decisión parcial. Debe evitarse desconcentrar parte de la decisión y conservar parte de la misma en el órgano central. Así evitará el doble esfuerzo de acudir a dos o más instancias para obtener la decisión completa.

d) Para lograr el acercamiento y rapidez deseados, a la delegación y traslado de decisiones completas debe corresponderle, también, la desconcentración de funciones complementarias de otras dependencias.

e) La coordinación o complementación de funciones desconcentradas requiere también la desconcentración de las funciones de apoyo.

f) Unidad del órgano desconcentrado en cada entidad o región. Debe evitarse el fraccionamiento de las dependencias que se desconcentran y reproducir el órgano central en cada una de las entidades, o de las regiones de apoyo homogéneos a los órganos desconcentrados.

h) Los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad y control, sin tratar de recobrar las funciones ejecutivas desconcentradas.

Los órganos desconcentrados deben ser conscientes de su carácter de órganos de ejecución, sin pretender asumir las funciones de que carecen.

i) Se trata de establecer una administración de confianza, caracterizada por el reconocimiento de la responsabilidad del órgano al que se ha otorgado la facultad; desconocerla implicaría una ficción de desconcentración administrativa.

j) La desconcentración conlleva la reestructuración de los órganos centrales al haber sido transferidas funciones a los órganos desconcentrados.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO I.

- 1) Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo I p. 386.
- 2) Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, p. 87.
- 3) Hans, Kelsen, Teoría General del Estado, p. 77
- 4) Glosario de Terminos Administrativos de la Administración Pública Federal, Tomo II, p. 142.
- 5) Ibidem. p. 142
- 6) Ibidem. p. 145
- 7) Ibidem. p. 146
- 8) Seminario Franco-Mexicano, La Desconcentración Administrativa en México, 1974, p. 287
- 9) Ibidem. p. 288
- 10) Ibidem. p. 189
- 11) Ibidem. pp. 289-290
- 12) Ibidem. p. 311
- 13) Ibidem. p. 313
- 14) Ibidem p. 328
- 15) Ibidem. p. 329
- 16) Ibidem. p. 329
- 17) Ibidem. p. 332
- 18) Ibidem. pp. 219-237
- 19) Este procedimiento fué tomado de la Guía Técnica para la Desconcentración Administrativa, elaborado por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- 20) Ibidem.

CAPITULO SEGUNDO:

- 21) México a través de los Informes Presidenciales, La Administración Pública, Dirección General de Est. Administrativos, S.P. Tomo 5,1 México 1976, p. 26.
- 22) Ibidem. p. 23
- 23) Dublin y Lozano, Legislación Mexicana, Ed. Oficial, Tomo II, México 1876 pp. 296-297.
- 24) Ibidem. pp. 293-294.
- 25) México a través... op.cit. pp. 163-164.
- 26) México a través... op. cit. p. 123
- 27) México a través... op.cit. p. 315
- 28) México a través... op.cit. p. 318
- 29) México a través... op.cit. p. 380
- 30) México a través... op.cit. pp. 464-465
- 31) México a través... op.cit. p.473.
- 32) México a través... op. cit. p.476.
- 33) México a través... op.cit. p.476
- 34) México a través de los Informes Presidenciales, La Administración Pública, Tomo 5,2 p. 72
- 35) México a través... op.cit. p. 74.
- 36) México a través... op. cit. pp. 74-75.
- 37) México a través... op. cit. p.77-78.
- 38 y 39) México a través... op. cit. p 212.
- 40) México a través... op. cit. p. 249.
- 41) México a través... op. cit. p. 290.
- 42) México a través de los Informes Presidenciales, La ADMINISTRACION Pública, Tomo 5,3, p. 19
- 43) México a través... op. cit. p. 20
- 44) México a través... op. cit. p. 23
- 45) México a través... op. cit. p.57
- 46) y
- 47) México a través... op. cit. p. 147
- 48) México a través... op. cit. pp. 182-183.

- 49) México a través de los Informes Presidenciales, La Administración Pública, Tomo 5,4 p.567.
- 50) México a través de los Informes Presidenciales, La Administración Pública, Tomo 5,5 p. 41.
- 51) México a través.... op.cit., p.43
- 52) México a través... op.cit. pp. 100-101
- 53) México a través... op.cit. p.103
- 54) México a través... op. cit. p.114
- 55) México a través... op. cit. p.125
- 56) México a través.... op. cit. 133
- 57) y
- 58) México a través... op. cit. p.325
- 59) México a través.... op. cit. p.315
- 60) México a través.... op. cit. p.330
- 61) México a través ... op. cit. p. 395
- 62) y
- 63) México a través.... op. cit. p398-399
- 64) México a través..... op. cit. p.399
- 65) México a través..... op. cit. p. 402
- 66) México a través.... op. cit. p. 405
- 67) México a través... op. cit. p. 406
- 68) México a través.... op. cit. p. 409
- 69) México a través.... op. cit. p. 416
- 70) México a través.... op. cit. p. 420
- 71) México a través.... op. cit. p. 430
- 72) México a través.... op. cit. p. 432
- 73) México a través... op. cit. p.434
- 74) México a través..... op. cit. p. 442
- 75) México a través..... op. cit. pp. 443-444
- 76) México a través... op. cit. p. 458
- 77) México a través.... op. cit. p. 459
- 78) México a través.... op. cit. pp. 474-475
- 79) México a través..... op. cit. pp. 481-482
- 80) México a través.... op. cit. p. 503

- 81) Coordinación General de Estudios Administrativos, Güa Técnica para la Desconcentración Administrativa, Presidencia de la República.
- 82) López Portillo, José, Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 1980.

CAPITULO TERCERO:

- 83) Federalismo y Descentralización de la vida Nacional, p. 15.
- 84) Ibidem. p. 16
- 85) Ibidem., p. 16
- 86) Ibidem., p. 32
- 87) Ibidem., p. 46
- 88) Ibidem., p. 66
- 89) Boletín de Estudios Administrativos, Avances de la Desconcentración Administrativa, No. 6.
- 90) La Desconcentración Educativa, p. 14
- 91) Ibidem. p. 15
- 92) Ibidem., pp. 104 a la 107.
- 93) Ibidem., pp. 17-18
- 94) Villae, Jean Pierre, Financiar la Escuela: Desafío o Dilema, S.E.P., 1983 p. 61
- 95) De la Madrid, Miguel. Primer Informe de Gobierno, 1º de septiembre 1983.
- 96) Reyes Heróles, Jesús. Discurso del Día de Maestro, 15 de mayo 1983. p.12
- 97) Ville, Jean Pierre, op. cit. p. 133
- 98) Grupo de Estudio sobre el Financiamiento de la Educación, La Asignación de Recursos Económicos en la Educación Pública en México, p. 233

BIBLIOGRAFIA

- _____ Acuerdo Presidencial que crea el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. México - 1976.
- ABBAGHANO, Nicola: Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica, México 1974.
- ACOSTA Romero Miguel: Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1975.
- CARRILLO Landeros Ramiro: Sectorización de la Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1977.
- _____ Guía Técnica para la Desconcentración Administrativa. Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1976.
- CHANES Nieto, José: Descentralización Administrativa y Organismos Paraestatales. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1963.
- _____ Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia, México 1976.
- _____ La Desconcentración Administrativa en México. Seminario Franco-Mexicano, Dirección General de Estudios Administrativos, México - 1974.
- _____ México a través de los Informes Presidenciales. Temas: Dirección General de Estudios Administrativos. S.P. México 1975.
- _____ Definiciones sobre Desconcentración Administrativa. Documentos de Trabajo, S.P.P., México 1980
- _____ La Desconcentración Administrativa y la Reforma Administrativa. Documentos de Trabajo, S.P.P., México 1979.

- _____ . Desconcentración Administrativa. Documentos de la Secretaría de Gobernación, México 1978.
- FAYA Viesca, Jacinto: Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México 1979.
- _____ . Teoría de la Administración Pública II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM,
- GARRIDO F., Fernando: La Desconcentración Administrativa. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica 1976.
- HARLD F., Alderfer: La Administración Pública en las Naciones Nuevas, Ed. Paidós. Tr. Beatriz López. buenos Aires, Argentina.
- JIMENEZ Castro, Wilburg: Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Fondo de Cultura Económica, México 1965.
- KELSEN, Hans: Teoría General del Estado. Ed. S.XXI México 1979.
- MARTINEZ Silva, Mario y otros: Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados EN Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1979. Tomos: I y II.
- ROSCOE C., Martín: Administración Pública, Ensayos en honor de Paul Y. Appleby, Herreró Hermanos, Sucs., S.A.México.
- RUIZ MASSIEU José F y otro: Nueva Administración Pública Federal, Ed. Tecnos, S.A., México, 1977
- _____ . Plan General de Desconcentración y Descentralización, S.P.P., Grupo de Trabajo, México 1980.
- _____ . Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1979.

_____ . La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional. Secretaría de Educación Pública, México, 1986.

_____ . Desconcentración del Sector Público. Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, Revista Mensual, México, 1975.

SERRA Rojas, Andres: Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1959.

VELASCO Ibarra. Enrique y otros: Administración Pública y Desarrollo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 1970.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (varios)

29-XII-1976

3-II -1983

16-I -1985

2-II -1985

17-VI -1985

21-I -1986

23-IV -1986

15-IV -1987

26-III-1987

12-I -1987

29-I -1987

2-II -1987

17-III-1987