



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**CONSIDERACIONES NORMATIVAS Y ORGANICO ESTRUCTURALES
PARA LA DESCONCENTRACION DE LA SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO**

T E S I S
Q U E P R E S E N T A
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
HECTOR BERNARDO PAREDES MORA



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.

CONSIDERACIONES NORMATIVAS Y ORGANICO ESTRUCTURALES PARA
LA DESCONCENTRACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y -
PRESUPUESTO

I N D I C E

	<u>PAGINA</u>
<u>I N T R O D U C C I O N</u>	1
1. LOS TIPOS DE ORGANIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO	9
1.1 Generalidades	9
1.2 La Centralización Administrativa	11
1.3 La Descentralización Administrativa	13
1.3.1 La Descentralización por Región	16
1.3.2 La Descentralización por Servicio	17
1.3.3 La Descentralización por Colabora ción	17
1.4 La Delegación Administrativa	18
1.5 La Desconcentración Administrativa	23
1.5.1 Aspecto Político de la Desconcen- tración Administrativa	27
1.5.1 Otras Definiciones sobre Desconcen tración	30
2. LA ORGANIZACION GENERAL DE LA SECRETARIA DE -- PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	37
2.1 Antecedentes de la Secretaría de Programa ción y Presupuesto	37
2.1.1 Antecedentes de la Función de Pro- gramación	39

2.1.2	Antecedentes de la Función de Pre <u>s</u> upuesto	41
2.1.3	Antecedentes de la Función de Eva <u>l</u> uación y Control	42
2.1.4	Antecedentes de la Función de - - Información Estadística	43
2.1.5	Antecedentes de la Función de In- formación Geográfica	44
2.1.6	Antecedentes de la Función de In- formática	45
2.2	Las Funciones y los Organos Centrales	45
2.2.1	Las Funciones	45
2.2.2	Los Organos	49
2.2.3	La Coordinación y Ejecución del - Plan Nacional de Desarrollo	52
2.3	Las Delegaciones Regionales de la S.P.P. y su contexto	53
2.3.1	Las Atribuciones Conferidas	56
2.3.2	La Incorporación de otras funcio- nes	58
2.3.3	Las Estructuras Orgánicas	62
2.3.4	Las Delegaciones y los Gobiernos de los Estados y Municipales	64
3.	LOS OBSTACULOS PARA LA OPERACION EFECTIVA DE LA DESCONCENTRACION	66
3.1	De los Organos Centrales	70
3.2	De las Bases Legales (Normatividad)	73
3.3	De los Recursos Humanos	75
3.4	De las Estructuras Orgánicas	80
3.5	El Futuro Inmediato	87

4.	LOS CAMBIOS NECESARIOS PARA MEJORAR LA DESCONCENTRACION EN LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	91
4.1	El Concepto	93
4.2	La Redistribución de Competencias	95
4.3	Los Lineamientos	97
4.4	La Implantación de los Cambios	98
4.5	El Control	101
4.6	La Coordinación	104
4.7	Los Recursos Humanos	106
4.8	La Estructura Orgánica Tipo	109
4.9	Las Funciones	110
5.	CONCLUSIONES	115
6.	CUADROS	125
7.	NOTAS	129
8.	BIBLIOGRAFIA	135

INTRODUCCION

La centralización que ha caracterizado a la Administración Pública Mexicana, ocasionó que los solicitantes de los bienes y/o servicios generados por las instituciones públicas se trasladaran al centro generador de esos servicios que 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 erogen gastos de transporte y permanencia, en ocasiones de muchos días, en la capital de la república, lugar en que generalmente se concentran las oficinas del Ejecutivo Federal.

El 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 vió 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.

A lo anterior se agrega que la centralización administrativa es un medio autoritario que somete al resto de áreas y unidades administrativas periféricas 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, que desemboca en un inmovilismo que contribuye a agravar el problema de la centralización.

La centralización administrativa es además un obstáculo para el desarrollo económico de las diferentes regiones del país, ya que al concentrarse los servicios de apoyo y trámite del --

gobierno, paralelamente se concentra la creación de nuevas - plantas industriales, en éstas circunstancias las medidas de desconcentración contribuyen a hacer atractivo el asentamiento de la planta industrial, ahí donde cuenta con la infraestructura de servicios administrativos gubernamentales para - su desenvolvimiento.

La centralización administrativa en la Administración Pública Mexicana, es una forma de organización gubernamental que concentra en uno solo de los poderes, en este caso el Ejecutivo Federal, una serie de atribuciones que en la práctica - se refleja en un exceso de facultades en relación a los otros poderes y a los otros niveles de gobierno, es decir el estatal y el municipal, lo que trae como consecuencia una concentración física de recursos e instalaciones para su funcionamiento en el lugar en que se asientan los Poderes de la Unión.

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 concentración.

Es a partir de 1970, cuando la desconcentración obtiene mayor importancia en los medios gubernamentales, concibiendo a la - desconcentración como el instrumento que permite 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 que permitan acercar los servicios hacia las poblaciones más alejadas del - Distrito Federal y al mayor número de personas posible.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal, se le da un carácter formal a la desconcentración, ya que anteriormente, solo se le conocía como una forma de organización a nivel teórico, el establecimiento de esta ba-

se jurídica, trae aunada la obligatoriedad, de aplicarla en el ámbito de la Administración Pública Federal, lo que ocasionó la modificación de la estructura a nivel global e interno de las instituciones, desafortunadamente la mayoría de los cambios se limitaron a reagrupar atribuciones y funciones de estructuras anteriores sin definir un criterio uniforme en la implantación de las medidas de desconcentración en las diferentes dependencias.

La implantación de la desconcentración en el sector central en el sexenio pasado, se promovió inicialmente en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y posteriormente desde el seno de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, a través del Comité Técnico Consultivo de Unidades Coordinadoras de Delegaciones Federales en las Entidades Federativas (COTECUDE), mismo que se organizó en diferentes grupos de trabajo y con la participación de representantes de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal y que tenía como propósito encontrar un modelo de desconcentración tipo para la Administración Pública Federal.

En lo referente a la desconcentración territorial se emitió el acuerdo presidencial del 16 de enero de 1978, en el que se responsabilizó a la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en la elaboración y ejecución de proyectos para el traslado de los bienes muebles, de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal susceptibles de desconcentrarse.

Dentro de este contexto la Secretaría de Programación y Presupuesto, como parte de la organización del Poder Ejecutivo Federal, ha implantado la desconcentración de la Secretaría, por lo que se creó una delegación regional en cada una de las entida-

des federativas, mismas que se abocan a la realización de - las atribuciones correspondientes a nivel local.

Elegir el tema de tesis "Consideraciones normativas y orgánico estructurales para la desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto", obedeció precisamente a una inquietud de contribuir en una mínima parte a la búsqueda de soluciones que requiere el complejo problema de la centralización administrativa.

El presente trabajo, no pretende sugerir un modelo de desconcentración administrativa para el sector público federal; -- sino que específicamente propone una serie de planteamientos concretos para la administración desconcentrada de las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Es oportuno aclarar que el desarrollo de este trabajo, se basa en la información solicitada a las delegaciones regionales, con motivo de la aplicación de los "Lineamientos para la Autoevaluación de la Gestión Delegacional 1982", por la desaparecida Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones, dependiente de la también extinta Coordinación General de Delegaciones Regionales de la S.P.P., que se llevó a cabo ese mismo año, con la finalidad de conocer la situación que guardaban los órganos desconcentrados, razón por la que la mayoría de los datos citados, comprenden la situación que prevalecía en las delegaciones regionales hasta -- 1982, en virtud de que a la fecha no se ha hecho un estudio semejante ó algún intento de actualización de los datos existentes.

La tesis está orientada como su título lo indica a destacar los problemas de las delegaciones, originados por la falta de

una estructura orgánica funcional, que dé uniformidad a la actuación de éstas en las entidades federativas, deficiencia común a todos los órganos desconcentrados detectados - en la consulta a los informes de autoevaluación, con lo -- que se llegó a la conclusión que las actuales estructuras orgánicas con que funcionan las delegaciones no responden a las necesidades reales de operación.

Otro punto que también es tema del presente estudio, lo integra el análisis de la normatividad que reglamenta la actuación de las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se incluye cada una de éstas en la parte en que la afecta y se citan en orden cronológico y agregativo a como han surgido, con lo que se integra - la estructura normativa que regula el desempeño de las funciones de los órganos desconcentrados de la Secretaría.

El objetivo inicial del trabajo, consistió en detectar y -- analizar las barreras normativas y de organización que impiden llegar a una plena desconcentración administrativa en - las delegaciones regionales de la S.P.P., partiendo de la - hipótesis central de que las estructuras orgánicas, no están ajustadas a los requerimientos de operación y a que el marco normativo ha desbordado el límite de aplicación para su fiel observancia y cumplimiento. En la primera etapa se recurrió a la investigación bibliográfica que existía acerca del tema, para así, encuadrar o definir la terminología administrativa que se menciona a lo largo del estudio; posteriormente, se describe el medio en que se da el objeto de - la tesis.

Como respuesta a la aplicación de los "Lineamientos para la Autoevaluación Delegacional", emitidas por los órganos centrales de la Secretaría, se recibió un documento correspondiente a cada una de las delegaciones regionales, que se in

tituló "Autoevaluación Delegacional 1982..." seguido de la leyenda "delegación regional de..." que correspondería al nombre de cada una de las entidades federativas en que se asientan, siendo en total 31, una para cada estado. De lo que se derivó el desarrollo subsecuente de la tesis, recurriendo a la recopilación de datos que contienen las respuestas que las delegaciones dieron al cuestionario incluido en los lineamientos de autoevaluación acerca de la conformación de su estructura orgánica y los sistemas que aplican en la administración y desarrollo de personal; en la parte de análisis del marco jurídico, se plasma la opinión que oralmente transmitieron algunos titulares de las delegaciones regionales, al sustentante de este trabajo, en relación al tema.

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

La primera parte describe los tipos de organización que la Administración Pública Federal, adopta para ejercer sus funciones y trata de explicar el marco conceptual en que ésta se desenvuelve, incluye además algunos conceptos teóricos de la administración que han definido a la centralización la descentralización, la delegación y la desconcentración administrativa, principalmente la última por ser el objeto central del estudio.

La segunda parte, se integra de los antecedentes de la S.P.P. en seguida se citan las funciones y las bases jurídicas en que se fundamenta la actuación de la misma, se incluye además la obligación de coordinar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo; se citan los fundamentos legales para las delegaciones regionales y el medio en que se da, prosigue con las atribuciones que le competen y las que le han agregado, para terminar con la estructura orgánica que se les autorizó.

La tercera parte, es de hecho el análisis genérico de las delegaciones es decir, el diagnóstico de la desconcentración, identificando globalmente a los puntos neurálgicos como "obstáculos"; cuestiona al principio la actuación de los órganos centrales respecto a las delegaciones, prosigue con la revisión de las bases legales y la falta de -- adaptación de éstas a las necesidades de operación de las mismas; continua con la situación de los recursos humanos, comenta además las estructuras orgánicas con que funcionan para finalizar con un pronóstico de continuar con el proceso de centralización.

La cuarta parte se compone de los puntos que el autor de este trabajo considera necesarios para mejorar la desconcentración de la S.P.P. de esta manera se describe el funcionamiento de un programa de desconcentración y la forma de integrar el grupo de planeación; posteriormente se desarrolla y define el concepto de desconcentración; en seguida se plantean las bases para redistribuir las competencias y funciones entre los órganos centrales y los desconcentrados; se definen los lineamientos generales para adoptar el nuevo sistema, además de los medios para que no sea un cambio brusco o traumático sino paulatino y ordenado; plantea la fase de control de la desconcentración para evitar resultados no previstos; prosigue con el establecimiento de los medios de coordinación en las delegaciones regionales, como de éstas últimas hacia los órganos centrales de la Secretaría; se enumeran algunas medidas en materia de recursos -- humanos para respaldar a la desconcentración, así como la -- sugerencia de adoptar una estructura orgánica para mejorar la organización de las delegaciones regionales, por último se incluye una distribución de funciones para cada uno de los departamentos de que consta la organización propuesta.

La quinta parte, la integran las conclusiones resultantes de la adopción por las delegaciones regionales de las medidas sugeridas en la presente tesis.

Las partes 6, 7 y 8 la integran los cuadros comparativos del número de personas y estructuras orgánicas de las delegaciones así como el organigrama propuesto, la relación de notas de referencias bibliográficas y la bibliografía consultada - respectivamente.

1.- LOS TIPOS DE ORGANIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO.

1,1 Generalidades

La forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, es la de un república representativa, democrática y federal. El primer concepto de república representativa nos lo -- aclara el maestro Tena Ramírez, al comentar que "repúbli- cano es el gobierno en el que la jefatura del estado no - es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular," (1)

Es federal por la forma de estado que es diferente al cen- tral, aunque en ambos existen los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, la diferencia primordial estriba - en que en el estado centralista los poderes operan o tie - nen injerencia directa e indirecta sobre la totalidad del territorio y del pueblo, mientras que en el régimen federal los poderes también actúan en el plano nacional o general, existen además el conjunto de poderes de las entidades que componen la federación, cuyos poderes legislativo, ejecu- tivo y judicial se limitan recíprocamente con los respectivos de la federación y cuya jurisdicción se circunscribe a su - propio territorio, así mismo las entidades federativas se in- tegan de un determinado número de municipios por lo que se puede hablar de, Gobierno Federal, Gobierno Estatal y Gobier- no Municipal.

El principio de democracia representativa, que también adop- ta la organización política de nuestro país, significa etimológicamente, el gobierno del pueblo, en este caso el go- bierno de todos o la posibilidad de todos de participar de manera directa e indirecta en el gobierno; participar indi- rectamente porque no es posible en el mundo moderno que los habitantes de un régimen democrático participen directamen- te en la elaboración de las leyes y actos de gobierno; por -

la razón anterior, sus gobernantes, surgen de la población que integra el país. Para lo que tiene que apoyarse en la práctica de la democracia, en la elección de sus gobernantes y representantes, misma que se realiza mediante un sistema electoral que permite la legitimación de los responsables - del Poder Ejecutivo y Legislativo, representados por el Presidente de la República y por las camaras de diputados y de senadores, exceptuando a los miembros del poder Judicial que son designados por el titular del Ejecutivo Federal y ratificados o vetados por la mayoría de los miembros del Poder Legislativo.

Es precisamente en el Poder Ejecutivo donde se ubica a la - Administración Pública Federal que cumple funciones para todo el país, que a pesar de presentarse en la práctica en una pluralidad de organismos administrativos, en realidad convergen en una unidad jerárquica que se subordina al Presidente de la República.

Conforme crecen las demandas de la población, las tareas del Ejecutivo Federal, se incrementan, formalizando la regularización de nuevas atribuciones a través del Congreso de la - Unión y canalizando la responsabilidad de ejecutar las funciones a cualquiera de las secretarías o departamentos de -- estado que dependen directamente del propio Ejecutivo Fede - ral, ó a través de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y/ó los fideicomisos.

Las circunstancias anteriores, permiten observar que existen dos tipos de administración, radicalmente opuestos la centralizada y la descentralizada, en los grados intermedios de la polaridad, se identifican a la desconcentración y a la delegación, aunque esta última se da en todos los casos, los - - teóricos de la administración le prestan especial interés - por lo que a continuación se reseña lo que algunos autores - han legado en relación a estos temas.

1.2 La Centralización Administrativa

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal, la administración centralizada de nuestro país, se encuentra conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

El Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo, ejerce una doble función; de Órgano político y de Órgano administrativo, para el Maestro Fraga, "El Ejecutivo, como Gobierno o Poder Político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás Poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía." (2) y agrega, "La situación del Ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de ampliar y ejecutar en casos concretos." (3) Para el autor Newman, desde el punto de vista de la organización, "toda organización" centralizada" es aquella en que una parte relativamente grande de la administración - se realiza en los niveles ejecutivos más altos." (4) retomando a Fraga, "La Centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los Órganos inferiores con los superiores de la administración." (5) misma que implica el ejercicio de varios poderes, que da el carácter de unidad a la diversidad de Órganos que lo conforman y los poderes que requiere son los siguientes:

- a) "Poder de Nombramiento, es la facultad que tienen las autoridades superiores para designar por medio de nombramiento a los titulares de los Órganos subordinados.

- b) Poder de mando, referido a la facultad de los órganos superiores de dar ordenes e instrucciones a los órganos subordinados sobre la forma de realizar las tareas sobre las atribuciones que le corresponda ejercer.
- c) Poder de Vigilancia, o la facultad de los órganos superiores de exigir cuentas, investigaciones o informes -- acerca de los asuntos inherentes y en general la supervisión que se ejerce sobre los órganos inferiores.
- d) Poder disciplinario, que es la facultad de amonestar ad ministrativamente a los subordinados en caso de falta -- de cumplimiento de los deberes que impone la función -- pública, independientemente de la responsabilidad penal.
- e) Poder de Revisión, que se refiere a la facultad de los órganos superiores de aprobar, suspender, anular o re -- formar los actos de los órganos inferiores.
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia. Es decir la facultad de los órganos superiores de re -- solver acerca de los conflictos de competencia que sur gen entre sus órganos subordinados". (6)

Otra apreciación acerca de la administración centralizada nos la proporciona Faya Viesca, "La centralización administrati -- va consiste en que siempre hay algunos poderes ultimos de -- decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden -- dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales". (7) y agrega "la centralización administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que solo ciertos funciona -- rios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios

de las finanzas y el personal. A fin de hacer cumplir ciertas determinaciones, el poder del manejo de la fuerza pública se da a escasos funcionarios, siendo ésto un elemento - característico de la centralización". (8) más adelante comenta que "La centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos, La Administración Centralizada es como una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y de allí - hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etc. " (9)

Con la inclusión de la Procuraduría General de la República que funciona como Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la Procuraduría del Distrito Federal, con funciones afines, específicas para su jurisdicción territorial, se conforma la organización central del Poder Ejecutivo Federal, en nuestro país.

El decreto sobre reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (D.O. 29-XII-82) en el artículo 26 señala claramente los órganos dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, constituido por 18 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.

1.3 La Descentralización Administrativa.

El extremo opuesto a la centralización es la descentralización administrativa, Gabino Fraga, dice que "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la de jerarquía." (10)

Es oportuno aclarar que los autores con enfoque jurídico de nuestro país, distinguen a la descentralización administrativa

de la descentralización política, pues según ellos la primera se limita al ámbito del Poder Ejecutivo Federal, mientras que la descentralización política, incluye un régimen con más libertad de acción para los poderes de las entidades estatales y de los municipios así como un equilibrio más proporcionado entre los tres Poderes de la Unión.

Si nos circunscribimos a la descentralización administrativa existen autores que refiriéndose a la empresa descentralizada aclaran implícitamente el tema, el autor Newman, afirma que "Se dice que una empresa está más descentralizada a medida que el ejecutivo en jefe delega más funciones administrativas en su ruta hacia los niveles operativos," (11) y agrega que "la descentralización consiste simplemente en decidir el trabajo administrativo y en asignar labores concretas a los diversos niveles ejecutivos", (12) situación esta última que simplifica el problema, pero a la vez lo deja en una posición estática, la definición se acerca más a una situación de desconcentración que a la de descentralización propiamente aunque hay que reconocer que el autor trata de definir la descentralización desde el punto de vista de la administración empresarial, citando a E. Dale, el autor Kootz y O'donnell, comenta que "el grado de descentralización es mayor cuanto:

- 1.- Mayor sea el número de decisiones adoptadas en los niveles inferiores de la jerarquía administrativa.
- 2.- Más importantes sean las decisiones adoptadas en los niveles inferiores de la jerarquía administrativa.
- 3.- Mayor sea el número de funciones afectadas por decisiones adoptadas en los niveles inferiores.
- 4.- Menor sea el control requerido sobre la decisión." (13)

Esta apreciación, semejante a la anterior, argumenta que la

descentralización, se dá en la misma organización y que - está vinculada a la estructura jerárquica de la misma, sin embargo es necesario señalar que pone especial énfasis en la toma de las decisiones.

Otra forma de plantear el tema nos lo proporciona Newman, al asegurar que "El programa primordial de la descentralización es, por lo tanto, el siguiente: ¿Que parte del trabajo administrativo (Planeaciones, organización, dirección y control) debe desempeñar el presidente mismo, y que parte debe designar a ejecutivos de niveles administrativos - inferiores? ¿deberá este trabajo efectuarse principalmente en el nivel de vicepresidente o deberá proseguir su descentralización hasta los inferiores de primera línea? En pocas palabras ¿ en que nivel debera realmente desempeñarse los - diversos trabajos administrativos? " (14) y recomienda considerar siete factores para elegir el mejor grado en la jerarquía de ejecutivos para cada categoría de las decisiones y que son:

- 1.- ¿Quién conoce los datos en que ha de basarse la decisión? ó ¿Quién puede reunirlos más facilmente?
- 2.- ¿Quién está capacitado para tomar decisiones inteligentes?
- 3.- ¿Es acaso indispensable tomar decisiones súbitas, sobre la marcha, para resolver problemas locales?
- 4.- ¿Es preciso coordinar los trabajos regionales con otros?
- 5.- ¿Que importancia tiene la decisión?
- 6.- ¿Están muy ocupados los ejecutivos a quienes podrían encomendarse trabajos de planeación?

- 7.- ¿Se impulsará en forma significativa la iniciativa, se mejorará el estado de ánimo gracias a la des -- centralización? " (15)

La administración descentralizada en México, adopta el nombre genérico de Administración Pública Paraestatal y que incluye a organismos descentralizados y empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, pero lo que principalmente caracteriza a los organismos descentralizados, es el hecho de contar con personalidad jurídica propia y contar con un patrimonio propio, para concederle autonomía técnica o autonomía orgánica.

El autor Gabino Fraga afirma que la descentralización administrativa en nuestro país" adopta tres modalidades que son:

- "a) Descentralización por región.
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración" (16)

1.3.1 La Descentralización por Región.

Retomando a Gabino Fraga, "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial" (17) y enseguida agrega que este tipo de descentralización se adapta más a las aspiraciones democráticas, ya que proporciona a los interesados los medios para designar a las autoridades que han de manejar los asuntos a deter -

minada población, y pone como ejemplo de este tipo de - descentralización por región a la organización municipal, y afirma que "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al - lado de los poderes expresamente establecidos por la cons - titución; el municipio es una forma en que el Estado descen - traliza los servicios públicos correspondientes a una cir - cunscripción territorial determinada" (18)

1.3.2 La Descentralización por Servicio.

La descentralización por servicio consiste en encomendar la satisfacción de necesidades de orden general que requie - ren procedimientos técnicos solo al alcance de peritos en la materia a un órgano que es independiente de la administración central, sobre la cual esta última ejerce facultades de con - trol y vigilancia y señala cinco elementos para que se dé la descentralización por servicio y que son:

- "1.- La existencia de un servicio público de orden técnico.
 - 2.- Un estatuto legal especial.
 - 3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección.
 - 4.- Control del gobierno acerca de la legalidad de los actos.
 - 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios"
- (19)

Como ejemplo de este servicio se pueden citar a C.F.E., PEMEX, UNAM, etc.

1.3.3 La Descentralización por Colaboración.

"La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y -

cuando, como consecuencia se le van preparando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios, políticos y los empleados administrativos de carrera" (20) es decir ésta se da en la medida que el estado regula o autoriza su colaboración, haciéndolas participar en un servicio público. Claro ejemplo de este tipo de descentralización administrativa, lo constituyen las escuelas incorporadas a la Secretaría de Educación Pública.

1.4 La Delegación Administrativa.

La delegación ,como forma de organización, es otro de los conceptos que han sido analizados por los estudiosos de la administración, que además, en la práctica se da en todo tipo de organización, ya sea pública o privada.

Para aclarar el aspecto conceptual del término delegación, recurrimos a Terry, que dice "La autoridad es considerada por muchos como la facultad o el derecho de actuar de mandar o de exigir acción a otros. En administración se puede considerar a la autoridad como la facultad por parte de quien tiene la autoridad, para exigir a otros que emprendan acciones que se consideran apropiadas para el logro de un objetivo pre determinado. en la autoridad está implícita la facultad para tomar decisiones y ver que éstas se lleven a cabo". (21) una vez definido el concepto de autoridad, agrega acerca de la delegación de autoridad que "Delegar significa conceder o conferir, y en este estudio significa conferir la autoridad de un jefe o de una unidad orgánica a otras personas para que desempeñen determinados cometidos. Por medio de la delegación de autoridad, un funcionario amplía su área de operaciones, porque sin ella su actuación se limitaría a lo que él personalmente pudiera hacer". (22) y para reafirmar el significado de la autoridad complementa que "en administración, delegar no significa renunciar o ceder autoridad. Un gerente que delega retiene siempre su autoridad general en las funciones asignadas, lo desee o no. Delegar no quiere decir la liberación permanente de estas obligaciones, si no más bien la concepción de derechos y la aprobación para que otros operen dentro de áreas prescritas." (23)

Para el autor Newman, "...no es sencillo delegar autoridad. Mas aún, una causa importante de las dificultades que experimentan muchos ejecutivos al encomendar tareas, es su propensión a simplificar exageradamente las atribuciones delegadas. Es preciso que captemos exactamente que tipo de autoridad está en manos de un administrador otorgar, también lo es darnos cuenta del número esencial de restricciones que, por regla general, circunscriben el ejercicio de la autoridad de que dispone ese administrador". (24)

Para continuar con la problemática de la delegación, el autor Waterston, nos previene de la falta de delegación de autoridad y acerca de esto nos afirma que "El no delegar autoridad también induce a demoras dispendiosas en los más bajos niveles administrativos; a no utilizar al personal disponible de modo eficiente, y a no desarrollar las capacidades del personal mediante su empleo. Como prácticamente cada proyecto requiere la concurrencia de muchas personas, cada una de las cuales puede bloquearlo, las disputas son comunes." (25)

Una aportación más, referente al tema, la proporciona Newman, y que dice, "las atribuciones administrativas consisten en ciertos permisos o derechos ... El director de una empresa está investido de esos derechos por la Ley y la costumbre así como por el apoyo moral de la sociedad. Nacen en una parte de conceptos acerca de los derechos de propiedad y en parte de la autoridad reconocida del estado político así como, muy especialmente, del hábito implantado desde antaño en el hombre de buscar dirección jerárquica en las empresas de mutua cooperación. Dentro de este marco histórico, los trabajadores, más aún toda la sociedad en que vivimos, aprueba la idea de que el jefe de una empresa, sea quien fuere, tiene ciertos derechos autoritarios y esta comprendido dentro de sus atribuciones delegar esos derechos - (26) a lo anterior agrega el mismo autor tres características ineludibles de la delegación de tareas, ya que "cada vez que el gerente delega trabajos a un subalterno... Se expresan o sobreentienden tres cosas:

- 1.- Delega tareas, es decir, la persona que delega indica que trabajo debe ejecutar el subalterno.
- 2.- Otorga autoridad junto con el permiso de ejecutar el trabajo, transmite probablemente al subalterno ciertos derechos, tales como el de gastar, dirigir el trabajo de otros, usar materias primas, representar a la compañía ante extraños o tomar otras medidas indispensables para desahogar sus nuevas obligaciones.
- 3.- Crea una obligación. Al aceptar un trabajo que se delega, el subalterno acepta la obligación hacia su jefe de terminar ese trabajo". (27)

Otro autor que analiza el tema de la delegación, es Wilburg Jiménez Castro, quien recomienda que "Bajo condiciones normales es necesario delegar toda la autoridad que pueda ser ejercida acertada y seguramente por subalternos, dentro de un sistema que permita conocer rápida y fehacientemente como se realizan las labores y como se ejerce la autoridad". (28) y define a la delegación como "una acción administrativa de gran importancia, - caracterizada por un hecho activo bilateral en el cual debe existir conciencia plena de un significado de quien -- recibe la delegación. La delegación implica además - un acto de confianza y de responsabilidad para quienes intervienen en ella". (29) identifica además tres tipos clásicos de personas en el proceso de delegación de autoridad y responsabilidad, estas son:

- 1.- "Aquellas a quienes siempre se les hace fácil delegar su propia autoridad, puesto que sienten compla

cencia, si pueden, en delegar también sus propias responsabilidades. Tienen renuencia a las responsabilidades y a las obligaciones que éstas imponen y generalmente ocupan altas posiciones por factores de suerte u otras circunstanciales, pero no son buenos administradores.

- 2.- Aquellas a quienes se les hace fácil delegar autoridad y que lo hacen tan pronto perciben esa necesidad, pero que tienen conciencia de que no pueden delegar su propia autoridad y la responsabilidad correspondiente.
- 3.- Aquellas renuentes a delegar en otras, por temor a que el trabajo no sea bien hecho como ellos consideran que podrían hacerlo, o por miedo a la autoridad que otros ejercerán en su organización etcétera". (30)

Asimismo proporciona tres elementos básicos a considerar en la delegación" estos son:

- 1.- La confianza
- 2.- La responsabilidad
- 3.- La capacidad para ceder y recibir autoridad y deberes y dar cumplimiento a ambos". (31)

Finalmente el mismo autor Jiménez Castro, clasifica a la delegación en: a) ascendente, b) descendente, c) inmediata, d) mediata.

"a) Ascendente, se da en aquellos casos en los cuales

es la propia organización, como unidad, la que delega cierta autoridad para un propósito general -- más o menos amplio.

- b) Descendente, de niveles directivos o superiores a niveles inferiores u operativos.
- c) Inmediata o directa, se presenta normalmente cuando la máxima autoridad nombra a sus colaboradores inmediatos.
- d) Mediata o indirecta, se presenta cuando el presidente, actuando solo o en consejo de gobierno hace los nombramientos de los directivos de las instituciones autónomas, como ejemplo la elección del papa por el conclave de cardenales". (32)

Por otra parte la Ley orgánica de la Administración Pública Federal contempla la figura de la delegación administrativa. En el artículo 16 de la misma reza: "Corresponde originalmente a los titulares 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 refieren los artículos 14 y 15, (correspondiente a los niveles jerárquicos de las Secretarías y Departamentos de Estado) cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas 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 trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado".

1.5 La Desconcentración Administrativa.

El término de desconcentración administrativa, se analizó ampliamente en el Seminario Franco Mexicano sobre desconcentración administrativa, celebrado en la ciudad de México en agosto de 1974, en el que sobresalieron los aspectos jurídicos y políticos de esta modalidad administrativa.

Refiriéndose al fenómeno de la Administración Pública Mexicana, el maestro Gabino Fraga comenta que "las exigencias de orden político, social, económico y cultural han desbordado, si así puede decirse las limitaciones impuestas 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 desconcentrados o descentralizados aparte de otros que revisten la forma de sociedades de participación estatal." (33)

"Se observa que sus titulares son nombrados por el Ejecutivo Federal y están administrados por consejos que se integran con miembros del gabinete presidencial; por subsecretarios de Estado. Elementos que permiten la autoridad de la organización central sobre esos organismos". (34) y le atribuyen la característica de transición al asegurar que "una de las formas que pueden atender los inconvenientes de la centralización, mientras se modifican o transforman las estructuras tradicionales, es el procedimiento técnico jurídico de la desconcentración." (35)

Continuando con el maestro Fraga, nos amplía la definición de la desconcentración administrativa al asegurar que "la desconcentración consiste en la delegación de facultades de la organización central, en beneficio de órganos internos de la misma . . . pero que en todos -- los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central". (36)

"Igualmente la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales, asegura un mejor y más -- eficaz funcionamiento de la administración y se da a -- los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la -- Capital, asiento de las autoridades centrales". (37)

Finalmente el mismo autor nos dice que "la desconcentración constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades en que -- consiste se efectúa con fundamento en una ley que lo -- permite. En efecto, la delegación debe ser permitida -- por la ley, puesto que en un estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo -- puede tener su origen en un ordenamiento legal; la competencia de los superiores no está a disposición de -- ellos de tal forma que pueden dividirla o compartirla -- con otros órganos.

Es indispensable una ley que de validez a la división -- de facultades y por lo mismo a los actos que realizan -- los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación". -- (38)

Otra intervención que analizó el concepto de desconcentración administrativa fue la de el maestro Andrés Serrera Rojas, quien nos dice refiriéndose a la desconcentración "no puede decirse que haya similitud en cuanto

a los sistemas que cada estado viene adoptando, por que se manifiesta de acuerdo a su propia estructura politico administrativa, sin subordinarse a un sistema rígido de distribución de funciones. Para los países fuertemente centralizados, la desconcentración viene a significar un verdadero alivio en el desplazamiento de sus formas administrativas". (39) y nos induce hacia el concepto analizado opinando que " ... la desconcentración ... es una forma de organización administrativa; en segundo lugar, aparece como una variante del régimen de la centralización con notables diferencias de la descentralización y aunque guarda algunas relaciones con ella, no se rompen los vínculos o nexos de la jerarquía administrativa centralizada, sólo se modifican o alteran -- pero sus funciones continúan ligadas. El órgano desconcentrado no se aleja de la administración pública, se mantiene dentro de la organización". (40) Con el anterior precedente afirma que "desconcentrar es, por lo -- tanto transferir competencias exclusivas o concurrentes de un órgano superior a un órgano que no ocupa la cúspide de la jerarquía, pero siempre dentro del mismo ente". (41) y acerca del problema de la centralización que en nuestro país se presenta nos explica que "si la provincia trabaja, entonces hay que devolverle la estructura federal administrativa que necesita, para que una persona que está tramitando un asunto fiscal o cualquier -- otro asunto federal, no tenga que venir al primer cuadro de la ciudad de México y tenga que hacer un viaje especial. Todas las dependencias federales deben tender a la desconcentración, todas sin excepción, dotándolas de las facultades exclusivas de decisión y ejecución que les sean indispensables" (42) para finalizar coincide con el autor anterior en la sugerencia de que la desconcentración se sustente formalmente en un marco legal al afirmar que "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". (43)

Otro de los ponentes en el seminario de desconcentración -- administrativa, fue el Lic. Alfonso Nava Negrete, que entre otros conceptos referentes al tema dice que "el proceso de desconcentración administrativa implica la consideración de diversos aspectos legales tanto en el nivel federal como en el local y dentro de ellos, es conveniente estimar el fenómeno de la desconcentración en cada uno de estos sectores -- que serían: el sector centralizado (secretarías y departamentos de estado básicamente), la misma desconcentración en los llamados organismos descentralizados y la situación respecto a las empresas de participación estatal". (44) y agrega que "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 en el país". (45) en otra parte de su intervención comenta 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, se delegan facultades de decisión y se crce estar realizando desconcentración administrativa". (46) finalmente coincide con los dos autores anteriores en que "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, de una ley, que defina realmente los elementos para que ésta sea auténtica, porque lo que ahora se ha hecho son reformas legales para desconcentrar lo que se considera desconcentrable y mientras se siga éste procedimiento en cada dependencia y en cada institución, tendremos un manajo 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, pues será materialmente imposible". (47)

La inquietud de los autores que participan en la fase jurídica de la desconcentración del seminario sobre desconcentración, radica en que se modifiquen las leyes o se sienten las bases en que se sustente la desconcentración; tomando -- en cuenta la fecha en que se celebró el evento mencionado, -- es válido su cuestionamiento, sin embargo podemos afirmar -- que la mayoría de las citas son vigentes para la época en -- que vivimos. Ya que a pesar de que se cuenta con una base legal que sustenta la acción de la desconcentración administrativa, se da el fenómeno de no encontrar la fórmula en -- que ésta pueda aplicarse en la realidad específica de las -- entidades del sector central de la administración pública.

La respuesta a los planteamientos sobre la reglamentación y sustentación formal de la desconcentración se dió con la -- emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, misma que en el artículo 17, nos dice que: "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán con -- tar 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 con-- formidad con las disposiciones legales aplicables".

1.5.1. Aspecto Político de la Desconcentración Ad-- ministrativa.

Este aspecto del tema también fue tocado en el seminario -- Franco Mexicano sobre desconcentración administrativa, por

el Maestro Víctor Flores Olea, quien dijo "el problema -- que se plantea es del de como ésta participación, particularmente en el plano de la política, que se canaliza a -- través de partidos, de sindicatos, de otros organismos -- que reúnen agrupaciones, individuos de distintas clases y actividades sociales, se puede concretar en el campo específico de la administración pública, en el campo en que -- las decisiones tienen un alto nivel técnico, en donde la información y las técnicas para programas, proyectos y su implementación, han sido desarrolladas en ocasiones a un alto grado de sofisticación", (48) el mismo autor nos -- dice que "la administración pública, en primer término -- debiera desarrollar aquellos métodos y aquellas técnicas que la hicieran permeable a las necesidades, las exigencias, las opiniones básicas prevalencientes en la sociedad en la cual actúa y a la cual pretende servir" y prosigue "la posibilidad de que la administración pública central en un momento tuviera los medios adecuados, por ejemplo, a través del análisis de la opinión pública, a través del análisis de las exigencias de los programas, de las plataformas de las opiniones que plantearan distintas agrupaciones, desde partidos políticos hasta sindicatos, asociaciones civiles o profesionistas, de productores, de consumidores, sobre lo que ellos esperan como una función eficaz de la administración pública, de lo que ellos esperan como servicios básicos y como sentido básico de la actuación de la administración pública, siempre sería altamente conveniente. (49)

Posteriormente el maestro Flores Olea, nos comenta refiriéndose a la centralización "una primera cuestión que vale la pena poner de relieve, la cual se deriva de una experiencia histórica no desdeñable, es que en los regímenes de una centralización administrativa y política, digamos exagerada

y altamente concentrada, generalmente se ha derivado lo -- que se conoce con el nombre de una administración altamente burocratizada y, por tanto altamente desvinculada y desligada de necesidades sociales tanto de la comunidad en su conjunto, como de necesidades sociales, regionales y locales". (50)

El Lic. Flores Olea, agrega en relación al tema que nos -- ocupa que "la desconcentración administrativa implicaba no una ruptura de la centralización, sino una cierta delegación de funciones que, sin embargo seguían siendo vigiladas y controladas básicamente por los organismos centrales", (51) el planteamiento central del Licenciado Flores Olea es la proposición de la adopción de la descentralización administrativa para el sector público ya que declara que "la descentralización plantearía la necesidad de la creación de entes autónomos o la posibilidad de que entes autónomos regionales y locales tuvieran poderes de decisión importantes" y complementa su afirmación al decir, "pienso dentro -- del esquema demográfico y participativo al que hemos estado aludiendo, que la meta, el objetivo, sería tal vez una descentralización importante de la administración pública" (52) y finaliza con el bosquejo de lo que se generaría con la adopción de la descentralización administrativa al comentar que "el sistema de descentralización administrativa implica necesariamente un régimen de confianza, de confianza social y de confianza respecto a los integrantes de la administración pública". (53)

Podemos agregar que el sistema descentralizado de administración es precisamente el radicalmente opuesto a la centralización administrativa y coincidimos con el maestro Flores Olea, en la consideración de que en la desconcentración administrativa, como en la descentralización se requie

re y se da una amplia participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno.

1.5.2. Otras definiciones sobre desconcentración.

A continuación citaremos otras definiciones sobre desconcentración, que a nuestro parecer ayudan a conformar la idea de lo que es la desconcentración.

El autor Miguel Acosta Romero, hace una definición entre descentralización y desconcentración al afirmar que "la descentralización de la administración, consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro", (54) en la primera afirmación se incurre en el vicio de jerarquizar a la descentralización, posición que considero es errónea ya que la descentralización implica cierto grado de autonomía entre dos o más organizaciones, en lo que respecta al comentario de la desconcentración, la limita a la dispersión geográfica de una unidad orgánica sin considerar el aspecto de la toma de las decisiones, además, es falso que en la desconcentración se desintegre el órgano central, éste persiste y cumple una función importante. En seguida el mismo autor afirma que "desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudieramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas o bien modalidades de la desconcentración, así podríamos hablar de lo siguiente:

- 1.- Desconcentración en estricto sentido o funcional.
- 2.- Desconcentración vertical.
- 3.- Desconcentración horizontal.
- 4.- Desconcentración regional". (55)

El mismo autor agrega que la desconcentración en estricto sentido o funcional, "consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas que le permite actuar con mayor -- rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un -- manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir -- el nexo de jerarquía, con el órgano superior". (56)

En lo que respecta a la desconcentración vertical, nos dice que "este tipo de desconcentración consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias -- al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad". (57)

Agrega el maestro Acosta Romero, en relación a la desconcentración regional; "en cierto sentido es una variante -- de la anterior pero, además de existir la delegación de -- facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada ofi -- cina una área superficial de éste, que demande la acción regional". (58)

En referencia a la desconcentración horizontal, afirma que "consiste en crear oficinas de igual rango, entre si, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras -- áreas geográficas". (59) Se advierte en la subclasificación que intenta el maestro Acosta Romero, que no es clara la diferencia entre "desconcentración en estricto sentido o funcional" y la "desconcentración vertical"; es confusa la definición de "desconcentración horizontal", pues finalmente llega a ser semejante a la "desconcentración regional" y que para otros estudiosos constituye la desconcentración territorial.

El "Diccionario de Política y Administración Pública", -- define a la desconcentración administrativa como el "traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa". (60) Continúa con la descripción señalando que "es -- una forma de organización administrativa que se sitúa ---- entre la centralización y la descentralización. Es la competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica -- que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha facultad de decisión". (61)

El "Diccionario de Política y Administración Pública" -- identifica siete principios de la desconcentración y son los siguientes:

- "1.- La normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras -- que las decisiones aplicativas de tales --

normas y la presentación de servicios se des-
concentran es decir, funciones decisorias, -
no únicamente trámites.

- 2.- La desconcentración debe ser una facultad de-
cisoria, para efectivamente permitir al ciu-
dadano obtener un servicio, o cumplir sus --
obligaciones o ejercer sus derechos en forma
cercana y eficaz. La desconcentración de un
mero trámite, en lugar de una decisión, puede
ser una ayuda al evitar un desplazamiento, -
sin embargo, no supera la ventaja de un pro-
cedimiento realizado por escrito a través --
del correo.
- 3.- La decisión que se desconcentra debe ser com-
pleta, no una decisión parcial. Desconcen-
trar parte de la decisión y conservar parte
de la misma en el órgano central, implica un
doble esfuerzo para el ciudadano.
- 4.- Se requiere la desconcentración de órganos -
que cumplan funciones complementarias. En -
ocasiones las unidades desconcentradas para
obtener resultados posibles necesitan la des-
concentración de funciones de otras depende-
ncias y organismos públicos, que complementen
o apoyen su actuación, para acercar efectiva-
mente la Administración Pública al adminis-
trado.
- 5.- Se requiere también la desconcentración de -
las funciones de apoyo, como serían las ----

adquisiciones la contratación de personal y las asignaciones presupuestales. Si no ocurriese así los recursos no se obtendrían -- con la oportunidad y calidad necesarias -- para cumplir con efectividad las funciones desconcentradas.

6.- Unidad del Órgano desconcentrado. Reproducir en la unidad desconcentrada la organización central, multiplica innecesariamente los Órganos, dificulta la coordinación, -- rompe la unidad impide establecer apoyos -- homogéneos a los Órganos desconcentrados, y puede reproducir los vicios y el feudalismo de la organización central.

7.- La desconcentración requiere una actividad institucional de los Órganos centrales y de los desconcentrados, que garantice el respeto a sus respectivas competencias. Por ello, los Órganos centrales deben evitar hacer -- nugatoria la desconcentración, al reabsorber las funciones que han sido desconcentradas o revisar y substituir los actos de los Órganos desconcentrados, no sólo por razones de legalidad o de oportunidad, sino por costumbre. En suma, los Órganos centrales deben asumir las funciones de normatividad, coordinación y control, sin tratar de conservar las funciones decisorias desconcentradas.

Por parte de las unidades desconcentradas --

también se requiere una actividad que evite se atribuyan funciones normativas de las que carecen; el desacato a este principio llevaría a la anarquía administrativa". (62)

Se puede afirmar que en la Administración Pública Mexicana, desde el punto de vista de la organización central, existe una claridad en cuanto a su conceptualización, de los órganos que comprende y de la función primordial que le corresponde, que es la de ser directriz o guía de todo un sistema complejo de subprogramas y que impone homogeneidad en el funcionamiento de las instituciones que integran la administración pública.

La definición que el autor Gabino Fraga, propone es la más completa, ya que proporciona las características que le son propias a esta forma de organización, que son: poder de nombramiento, poder de mando, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder de revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia, mismos que son de aplicación universal en el contexto de la administración pública.

En cuanto a la descentralización administrativa la definición que realiza también el maestro Gabino Fraga, es la que más distingue a esta forma de organización, ya que además de esclarecer un concepto, proporciona una clasificación que se adecua a la realidad de esta modalidad de organización administrativa que se aplica en nuestro país y que puede ser por región, por servicio y por colaboración.

En lo que se refiere a la delegación administrativa, se dan una serie de conceptos que son derivados del estudio y análisis tanto de la administración pública como de la privada,

los autores abundan en las definiciones mismas que han enriquecido a las ciencias administrativas, en todos sus aspectos, el acto de delegar al darse en todo tipo de organización, ya sea centralizado, descentralizado o desconcentrado, es un recurso que favorece la agilización de los diferentes actos administrativos, mucho más en la administración pública por los múltiples propósitos que persigue y por la dimensión físico-espacial en la organización social; sin embargo, la principal limitación de la delegación es que ésta es un acto revocable y discrecional del órgano superior de la -- escala jerárquica de una organización.

La desconcentración administrativa, es una forma de organización que a últimas fechas ha despertado el interés en los dirigentes de la administración pública moderna, por las -- perspectivas que ofrece su aplicación, tales como la consolidación de una estructura administrativa más ágil, con -- poder de resolución en la toma de decisiones y que potencialmente es un recurso auxiliar en la solución de la problemática planteada por la centralización en nuestro país, desde el punto de vista teórico, los estudiosos de la administración coinciden en señalar que la administración desconcentrada no deja de formar parte de los órganos centrales, -- pero que tiene más libertad de acción dentro de los marcos normativos establecidos.

2.- LA ORGANIZACION GENERAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

2.1 Antecedentes de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como parte de la administración central de la Administración Pública Mexicana, es un órgano en el que también se reproducen los efectos de la concentración, para una visión más cercana de la misma, a continuación se citan sus antecedentes y la situación formal en que actualmente se encuentra.

"La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto obedeció a la necesidad de unificar funciones globales de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información de las acciones del sector público".

(63)

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de Diciembre de 1976, se da vida formal a la dependencia en cuestión, integrándose sistemáticamente las atribuciones dispersas históricamente y asignándole nuevas funciones.

"En el medio en que surge la Secretaría de Programación y Presupuesto, se da una nueva configuración de organización a la Administración Pública Federal, se establecen nuevas relaciones de comunicación y autoridad, entre las diversas dependencias y entidades. Se diseña un modelo de sectorización que distinguía tres niveles principales: las Entidades Paraestatales; la forma de Coordinación Sectorial, encomendada a las Secretarías y Departamentos de Estado; y como punto globalizador de las innovaciones, se asignan responsabilidades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. El nuevo esquema se formalizó con la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y además las de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública". (64) Entre los motivos para la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto se pueden citar "La existencia de tres Dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas fun--

ciones que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La Planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la Presupuestación del gasto corriente, en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable." (65)

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto, sea "la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento - tanto por lo que le toca a la inversión como al gasto corriente - y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha Dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión -- que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión" (66)

La planeación de la acción pública tal y como se le concibe en el proyecto de ley, "requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el Sistema Nacional de Estadística" . (67)

Entre los cambios más relevantes que fueron necesarios para el funcionamiento de la institución figuran los siguientes: "La Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, convirtiéndose en la

Subsecretaría de Presupuesto, se crearon las Subsecretarías de Programación y de Evaluación y la Coordinación General del Sistema Nacional de Información y se incorporó la Oficialía Mayor de la extinta Secretaría de la Presidencia. Se incorporó en el esquema interior de organización de estas Subsecretarías, Coordinación General y Oficialía Mayor, a las direcciones provenientes de la Secretaría de la Presidencia, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio y Hacienda y Crédito Público. Posteriormente la Coordinación General de Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, se integra a la nueva Dependencia del Ejecutivo Federal.

Cumpliendo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expide su primer Reglamento Interior el 23 de marzo de 1977, un Reglamento Interior el 28 de febrero de 1980 y finalmente el vigente del 25 de enero de 1983, así como los Manuales de Organización del 18 de julio de 1977 y el del 25 de abril de 1980". (68)

Las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, necesariamente remite a el análisis de funciones - institucionales que desarrollaban otras dependencias del ejecutivo federal desde el siglo pasado a la fecha; los antecedentes de estas atribuciones son las siguientes: Pro - gramación, Presupuesto, Evaluación y Control e Información.

2.1.1. Antecedentes de la Función de Programación

Como antecedentes de la Programación socioeconómica en México se pueden citar los siguientes:

_"El 15 de junio de 1928, se publica en el diario oficial, - la Ley que crea el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos; como una entidad de consulta e investigación en estudios de carácter económico y administrativo al servicio de los Poderes de la Unión." (69)

_"El 12 de julio de 1930, se publica en el diario oficial, la Ley sobre Planeación General de la República, con la tarea de organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales. En ese mismo año, surge la Comisión Nacional de Planeación. Con ella cobran fuerza, en el medio político mexicano, los conceptos relativos a programación económica." (70)

_"El Primer "Plan Sexenal de 1933" que se basara en una mayor intervención del Estado en las actividades económicas para solventar la crisis económica de aquella época, El Plan fue llevado a efecto por técnicos del Gobierno Federal y por una Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario". (71)

_"El Segundo Plan Sexenal" 1941 - 1946, en este plan se analizó lo referente a la planeación específica de las actividades del Gobierno Federal y la coordinación de las dependencias que lo integraban." (72)

_"El 9 de julio de 1942, se constituye la Comisión Federal de Planificación Económica que se concreto al estudio de los problemas económicos, causados por la segunda Guerra Mundial" (73)

_"El 31 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones. Como institución responsable del control, vigilancia y coordinación que señala la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal." (74)

_"El 29 de octubre de 1954, se crea una Comisión de Inversiones dependiente del Presidente de la República, con la finalidad de jerarquizar las inversiones públicas del gobierno federal y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal". (75)

_"En 1958, con la vigencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de la -- Presidencia con la atribución de elaborar los planes na cionales, regionales y sectoriales, así como el manejo de las inversiones públicas para el ejercicio de aque -- llos". (76)

_"El 28 de enero de 1975, se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional con el objeto de elaborar progra mas de desarrollo a nivel regional. Además de proporcio nar políticas y lineamientos para la inversión pública federal a los Comités Promotores del Desarrollo Económi co y Social de las Entidades Federativas." (77)

_"El 28 de junio de 1976, se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano en sustitución del ante rior." (78)

2.1.2 Antecedentes de la Función de Presupuesto

_"La Ley Orgánica del 8 de junio de 1928, crea el Departamento de Presupuesto de la Federación, que se encargó de elaborar estudios de organización administrativa, -- coordinación de actividades y sistemas de trabajo; para mejorar el ejercicio de las acciones del Gobierno Fede -- ral." (79)

_"El 6 de abril de 1934, se publica la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás De -- pendencias del Poder Ejecutivo Federal, que otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atribuciones -- en materia de presupuesto, contabilidad general de la Federación, relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda y gloza de egresos e ingresos federales; atribuciones -- que se le ratifican en la Ley de Secretarías y Departam --

mentos de Estado del 31 de diciembre de 1935 y 30 de Diciembre de 1939." (80)

2.1.3. Antecedentes de la Funcion de Evaluación y Control.

- "El 8 de junio de 1928, se publica la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación. Con ésta Ley se obligó a las dependencias de la administración pública a -- proporcionar los datos necesarios para la administración del gasto público." (81)

- "El 31 de diciembre de 1947, entra en vigencia la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que proporciona atribuciones a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para intervenir en el control de esas entidades". (82)

- "El 31 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de inversiones, se encargó de vigilar el funcionamiento de organismos y empresas de participación estatal." (83)

- "El 29 de octubre de 1954, se crea la Comisión de Inversiones dependiente del Presidente de la República, la que dictaminaría acerca de las inversiones por realizar de las Secretarías y Departamentos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, correspondiendo al Ejecutivo Federal, la autorización del programa y las rectificaciones pertinentes". (84)

- "El 23 de diciembre de 1958, con la publicación de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado, se distribuye el control y vigilancia de los organismos descentralizados y -- empresas de participación estatal en tres Secretarías: la de Hacienda y Crédito Público en lo referente al presupuesto, - la de la Presidencia en cuestión de inversiones y la de Patri~~monio~~ monio Nacional en aspectos financieros y administrativos, --

delimitando los ámbitos competenciales las Leyes Para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1956 y 1970" (85)

2.1.4 Antecedentes de la Función de Información Estadística.

_"El 12 de enero de 1923, se emite la Ley federal de Estadística modificada por el decreto del 8 de junio de 1928". (86)

_"El 14 de enero de 1928 se emitió un decreto por el que se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión para legislar en materia de estadística". (87)

_"El 31 de diciembre de 1947, se expide la Ley Federal de Estadística que actualmente se encuentra en vigencia.

Otras disposiciones complementarias lo constituyen el Reglamento de la Ley Federal de Estadística, del 14 de diciembre de 1940; acuerdo de 18 de junio de 1942 por el que se fijan los requisitos para la divulgación de datos estadísticos: decreto del 31 de diciembre de 1952, que autoriza al Ejecutivo Federal para firmar en representación del Gobierno de México el texto del convenio sobre el fondo monetario internacional; acuerdo del 10 de octubre de 1969, número 02 - 643 de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que indica las bases de coordinación y estadística relativas al comercio exterior: decreto de 27 de febrero de 1971 en el que se declara de interés nacional la organización, levantamiento, procesamiento y publicación de los censos económicos nacionales del año de 1971; acuerdo del 16 de octubre de 1971 que contiene la determinación para que los prestadores de servicios turísticos que reciban las formas D.T. 113 y D.T. 14 relativas al movimiento de pasajeros, las presenten o envíen debidamente con testadas al Departamento de Turismo;

acuerdo de 25 de julio de 1974, por el que se crea el Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como parte del Servicio Nacional de Estadística; acuerdo de 27 de octubre de 1975, por el que se ordena la formación de un Inventario de Estadísticas Nacionales que se elaboran en las dependencias y órganos del sector público federal, Decreto de 29 de agosto de 1979 por el que se declara de interés nacional la preparación, organización, levantamiento, tabulación y publicación del X Censo General de Población y Vivienda de 1980." (88)

2.1.5 Antecedentes de la Función de Información Geográfica.

"El 12 de enero de 1923 se publica la ley que crea el Departamento de Estadística Nacional, que consideró como bases para la elaboración de estadísticas, además de los censos y datos suministrados por oficinas centrales a los datos de los asuntos referentes al territorio; su geografía, geología, climatología, topografía, orografía, bosques, flora, fauna y etnografía.

El 1º de octubre de 1968 se crea la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia del 11 de junio de 1973, se integra a la organización interna de la mencionada Secretaría, otorgándole atribuciones en materia de fotografía aérea, levantamientos orohidrográficos del territorio nacional, estudios sobre recursos geológicos disponibles y sistematización de información cartográfica". (89)

"El 28 de febrero de 1980, con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto se considera en su esquema general de organización a la Dirección General de Geografía del Territorio Nacional, e integrada a la

Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, que desarrolló las tribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría y referidas a la elaboración de Estudios y Exploraciones Geográficas, la realización de Estudios cartográficos de la República supliendo así las funciones de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional". (90)

2.1.6 Antecedentes de la Función de Informática.

"El 23 de marzo de 1977 se emite el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que crea la Coordinación General del Sistema Nacional de Información y que se integró con la Dirección General de Estadística que pertenecía a la Secretaría de Industria y Comercio; con la Comisión de Estudios del Territorio Nacional ubicado en la Secretaría de la Presidencia; con la Dirección de Procesos Electrónicos de la subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; con la Unidad del Sistema de Información para la Planeación Económica y Social de la Dirección Coordinadora de Programación de la Secretaría de la Presidencia y con el Departamento de Informática de la Dirección de Estudios -- Administrativos de la misma Secretaría.

Finalmente con la emisión del reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto del 25 de enero de 1983, las funciones de Estadística, Geografía e Informática se asignan al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, dependiente de la misma Secretaría". (91)

2.2 Las Funciones y los Organos Centrales.

2.2.1 Las Funciones

En lo referente a las atribuciones que le competen, el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 - XII - 82), señala en su artículo

32, que a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y - elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los pro -- gramas especiales que le señale el Presidente de la - República;
- III. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre -- las acciones de la Administración Pública Federal y - los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarollo;
- IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal con - venga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;
- V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- VI. Formular el programa del gasto público federal y el -- proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación - y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la - República;

- VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- IX. Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares;
- X. Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración de remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;
- XI. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XII. Regular la planeación programación presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XIII. Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades -

comprendida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formar la cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

- XIV. Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;
- XV. Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen - los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;
- XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación - nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad, y evaluación;
- XVII. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, -- funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la -

administración Pública Federal, que implique modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

- XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad, y evaluación;
- XVII. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Parastatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y;
- XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. (92)

2.2.2. Los Organos.

Para el ejercicio de las anteriores atribuciones, el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (D.O. 29-VI-85) señala en el Art. 2° -

Para el estudio, planeación y desempeño de las atribuciones que le competen a la Secretaría de Programación y Presupuesto contará con los siguientes funcionarios públicos, áreas y unidades administrativas;

- Secretario
- Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal.
- Subsecretario de Programación y Presupuesto de desarrollo Industrial y de Servicios;
- Subsecretario de Programación y Presupuesto de; Desarrollo Social y Regional.
- Oficial Mayor;
- Contralor Interno;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Comunicación Social;
- Dirección General de Política Económica y -- Social;
- Dirección General de Política Presupuestal.
- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

- Dirección General de Servicio Civil.

- Dirección General de Programación y Presupuesto

Energético e Industrial;

- Dirección General de Programación y Presupuesto de

Servicios;

- Dirección General de Programación y Presupuesto de

Desarrollo Rural Integral;

- Dirección General de Programación y Presupuesto de In-

fraestructura y Desarrollo Social;

- Dirección General de Delegaciones;

- Dirección General de Programación y Presupuesto Regio-

nal.

- Dirección General de Política de Descentralización pa-

ra el Desarrollo Regional;

- Dirección General de Programación, Organización y Pre-

supuesto;

- Dirección General de Personal;

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios

Generales.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y
- Delegaciones Regionales.

2.2.3. La Coordinación y Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Con la publicación de la Ley de Planeación (D.O.5-I-1983) se incorporaron otras funciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto relacionadas con la - - coordinación y Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo ya que en el artículo 14, se enlistan las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo.
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, - así como los planteamientos que se formulen - por los grupos sociales interesados.
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales y elaborar - los programas especiales que le señale el Presidente de la República.
- IV. Cuidar que el Plan y los Programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.
- V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación -

realicen las dependencias de la Administración Pública Federal.

- VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución de Plan y los Programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras del sector, y los respectivos gobiernos estatales; y
- VII. Verificar, periódicamente, la relación que -- guarden los programas y presupuestos de las -- diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los Programas respectivos. (93)

Las funciones anteriormente citadas se complementaron con las que se generan del Plan Nacional de Desarrollo emitido el 30 de mayo de 1983.

2.3. Las Delegaciones Regionales de la S.P.P. y su contexto.

La fundamentación legal para la creación de las Delegaciones Regionales se sustenta en los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que textualmente dicen:

"ARTICULO 16.- Corresponde originalmente a los titulares 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 refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley --

o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas 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 trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", y

"ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y 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".

Así como el artículo 4ª del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que a la letra indica:

"ARTICULO 4ª.- Corresponde originalmente al Secretario el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, -- así como la representación de la misma. El Secretario para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, - podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán - ser publicados en el Diario Oficial de la Federación".

De acuerdo con las disposiciones relativas, "el Titular de la Secretaría podrá reformar, revocar, nulificar y revisar en su caso, las resoluciones dictadas por el - órgano desconcentrado".

Con los fundamentos anteriores, las Delegaciones Regionales se instituyen en cada una de las Entidades Federa-

rativas paralelamente a la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y para su eficaz funcionamiento se institucionalizan tres niveles de acción - que son: el normativo, el de coordinación y el operativo.

El nivel normativo lo componen el establecimiento de - normas, sistemas y procedimientos y la definición de - objetivos y metas para las Delegaciones y que lo componen los Órganos siguientes:

- Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal.
- Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios.
- Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Interna.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Los Órganos anteriores integran las unidades administrativas centrales (UAC's) y actúan como Órganos rectores en el ámbito de sus respectivas competencias en relación a las Delegaciones Regionales.

El nivel de Coordinación, lo constituye la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional a través de la Dirección General de Delegaciones, a este nivel de coordinación, corresponde, el establecimiento de los mecanismos de control de la - operación de las Delegaciones Regionales, así como la coordinación adecuada entre éstas y las Unidades Administrativas Centrales de la Secretaría.

El nivel operativo lo constituyen propiamente las Delegaciones Regionales de la Secretaría y que se crean una en cada Entidad Federativa, para el logro de una máxima eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las funciones a cargo de la Secretaría en el ámbito estatal.

Con la creación de las Delegaciones Regionales se fortalece la capacidad de decisión y ejecución de las tareas de la Secretaría en las Entidades Federativas.

2.3.1. Las atribuciones conferidas.

Las atribuciones conferidas a las Delegaciones Regionales de la Secretaría, las considera de manera abierta, el Reglamento Interior del 29 de julio de 1985; específicamente el Artículo 3° que dice: "Las Delegaciones - Regionales se establecerán en el número, lugares y con la circunscripción territorial que determine el Secretario y será de su competencia:

- I.- Ejercer dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las atribuciones de las Unidades Administrativas de la Secretaría, que expresamente se les deleguen y siguiendo los lineamientos que señale el titular del ramo, y
- II.- Las demás que legalmente les sean encomendadas".

A pesar de la imprecisión del Reglamento Interior, las atribuciones que le corresponden a las Delegaciones Regionales las dicta el acuerdo del 26 de diciembre de 1978, que establece las normas generales de organización y funcionamiento de las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que en el artículo dos indica: "Las Delegaciones Regionales son

Unidades Administrativas de la Secretaría que ejerceran por delegación las atribuciones señaladas en este acuerdo..." y que específicamente las señala el artículo diez en los siguientes términos:

"ARTICULO 10.- Las delegaciones regionales tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar, coordinar y supervisar los programas de la Secretaría dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, ajustándose a las disposiciones aplicables y a las normas, sistemas y procedimientos que establezcan las unidades administrativas centrales siguiendo los lineamientos que fije el Secretario;
- II. Mantener las relaciones necesarias con las autoridades estatales y municipales que correspondan, para la ejecución de los programas y convenios en que aquéllas participen conjuntamente con la Secretaría;
- III. Establecer mecanismos de coordinación con las representaciones locales del Gobierno Federal para la ejecución de las acciones que deban ser emprendidas conjuntamente;
- IV. Prestar apoyo técnico y de organización a las labores a cargo del Desarrollo Socioeconómico del Estado, en los términos de las disposiciones aplicables;
- V. Supervisar la ejecución de los programas de inversión pública federal que se realicen en el Estado;
- VI. Coordinar, apoyar y supervisar la ejecución de los programas y proyectos insertos en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural;
- VII. Apoyar al Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado, en la formulación de los programas que deban

contener el Convenio Unico de Coordinación; (*)

- VIII. En los términos que establezca la Coordinación General del Sistema Nacional de Información captar, procesar y difundir información estadística, geográfica y cartográfica de la entidad; proporcionar servicio de cómputo e informática, y promover el desarrollo y fortalecimiento de los servicios locales de información;
- IX. Informar a las unidades administrativas centrales sobre las actividades a cargo de la Delegación Regional, con la periodicidad y bajo los lineamientos que se establezcan, o a requerimiento expreso que al efecto hagan las propias unidades, por conducto de la Coordinación General de Delegaciones;
- X. Solicitar a las unidades administrativas centrales, por conducto de la Coordinación General de Delegaciones, el apoyo técnico y operacional que requieran para el adecuado desempeño de sus funciones; y
- XI. Las demás que en lo sucesivo les delegue el Secretario o legalmente les sean encomendadas".

2.3.2 La Incorporación de otras Funciones.

Con la emisión del Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (D.O 29-XII-1983), se le asigno a la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de las adquisiciones de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, concretamente dice el Artículo 32, Fracción XVIII. "Dictar las normas para las adquisi -

(*) Acutalmente Convenio Unico de Desarrollo

ciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Parastatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúo y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal".

Con lo que se modifica la organización de las Delegaciones Regionales, transfiriendo la SECOM los recursos humanos, materiales y técnicos como exresponsable inmediata de esas funciones, a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con esto, se agrega a la organización de las Delegaciones Regionales esta función y la ejercen a través de la Unidad de Supervisión y Control.

El Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. generó el "Acuerdo por el cual se fijan atribuciones a las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles". (D.O 18-V-83) del que a continuación se citan los artículos 2° al 7° en que se detallan las funciones incorporadas.

"ARTICULO 2°. Las Delegaciones Regionales tendrán las siguientes atribuciones en materia de obras públicas:

- I. La captación de la información derivada del ejercicio de la inversión correspondiente a los contratos, así como a los acuerdos por administración directa de obras que lleven a cabo las dependencias y entidades del Sector Público Federal, a través del informe del ejercicio de contratos o acuerdos por administración directa de obra, que para este fin ha establecido la Secretaría de

Programación y Presupuesto, previa verificación de la misma, de acuerdo a los lineamientos que se establezcan.

- II. Realizar las encuestas que tengan como fin conocer el precio de los principales insumos de la construcción de acuerdo a las normas y lineamientos que emita la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles de esta Secretaría y obtener el relativo correspondiente.

Artículo 3°. Las Delegaciones Regionales tendrán las siguientes atribuciones en materia de administración y operación del Sistema de Inventarios de Bienes Muebles.

- I. Promover la aplicación de las normas, sistemas y procedimientos técnicos - operativos vigentes para el correcto uso y aprovechamiento de los bienes muebles del Sector Público que se establece en el sistema de inventarios de los bienes muebles.
- II. Autorizar las solicitudes de baja y destino final de bienes muebles por inutilidad o inaplicación en el servicio, que presenten las dependencias y entidades excepto cuando la causa de la baja sea por enajenación onerosa de bienes pecuarios o de bienes considerados como de acervo cultural y técnico así como aquellos que constituyan objeto de una presunta responsabilidad cuya autorización - corresponde a la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.
- III. Tramitar y autorizar la baja y enajenación onerosa, reaprovechamiento o destrucción de los bienes muebles a cargo de las dependencias o propiedad de las entidades, que se pongan a disposición de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes muebles en los términos de la Ley, siempre que su valor de

adquisición no exceda de \$100,000.00 así como firmar las actas de venta y las órdenes de entrega cuando se trate de vehículos y maquinaria que provenga de las dependencias.

- IV. Practicar la verificación física - documental, diagnóstico y avalúo cuando la solicitud de baja de los bienes muebles sea por inutilidad o inaplicación en el servicio. Excepto en los casos de reaprovechamiento, - medidas sanitarias, zoonosis, robo, siniestro o cualquier otro que constituya objeto de una presunta responsabilidad: enviando la documentación correspondiente - por conducto de la Dirección General de Delegaciones Regionales a la Dirección General de Obras Públicas, - Adquisiciones y Bienes Muebles para que esta última de termine el destino final".

"ARTICULO 4°. Las Delegaciones Regionales tendrán las siguientes atribuciones, con relación al Padrón de Contratistas de Obras Públicas y al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

- I. Autorizar la inscripción y revalidación al Registro del Padrón de Contratistas de Obras Públicas, previo análisis y comprobación de la información que para el efecto presenten los interesados.
- II. Autorizar el registro y refrendo de las solicitudes relativas a la inscripción al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, previa comprobación de la información que los proveedores declaran en dichas solicitudes.

ARTICULO 5°. Los titulares de las Delegaciones Regionales informarán mensualmente respecto de los trámites y

resoluciones correspondientes llevados a cabo por las delegaciones en cumplimiento de este acuerdo a la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, -- Adquisiciones y Bienes Muebles, a través de la Dirección General de Delegaciones Regionales.

ARTICULO 6°. Las Delegaciones Regionales ejercerán - las atribuciones a que se refiere el presente acuerdo con estricto apego a las normas técnicas, sistemas y procedimientos que al efecto establezca la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles y a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

ARTICULO 7°. Para efectos de este acuerdo la Dirección General de Delegaciones Regionales promoverá las políticas que deben aplicar las Delegaciones Regionales, - en el ejercicio de las atribuciones a que se refiere - este ordenamiento supervisando y evaluando su operación".

2.3.3 Las Estructuras Orgánicas

La organización interna de las Delegaciones Regionales la prevee el acuerdo del 26-XII-78, (citado anteriormente) en el artículo II, que establece: "Para el adecuado ejercicio de sus funciones las Delegaciones Regionales contarán con las siguientes Unidades;

- I. Delegado
- II. Unidad de Programación
- III. Unidad de Presupuesto
- IV. Unidad de Supervisión y Control
- V. Unidad del Sistema Nacional de Información (*)
- VI. Unidad de Apoyo Administrativo
- VII. Comité Interno de Administración Delegacional (CIDAP)"

(*) Cambio a Unidad de Apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (UASNEGI)

En base a los preceptos anteriores las Delegaciones Regionales adoptan para su organización interna el esquema general antes citado, en el que predomina la siguiente estructura orgánica:

- "1.0 Delegado
 - 1.0.1 Comité Interno de Administración Delegacional.
 - 1.0.2 Asesoría
- 1.1 Unidad de Planeación
 - 1.1.1 Area de Planeación
 - 1.1.2. Area de Programación
- 1.2 Unidad de Presupuesto
 - 1.2.1. Area de Formulación
 - 1.2.2. Area de Ejercicio
 - 1.2.3. Area de Seguimiento
- 1.3 Unidad de Supervisión y Control
 - 1.3.1 Area de Supervisión y Control
 - 1.3.2 Area de Evaluación
- 1.4 Unidad de Apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.
 - 1.4.1 Area de Desarrollo Estadístico
 - 1.4.2. Area de Servicios de Información
- 1.5 Unidad de Apoyo Administrativo

- 1.5.1. Area de Recursos Financieros
- 1.5.2. Area de Recursos Humanos
- 1.5.3. Area de Recursos Materiales" (94)

2.3.4 Las Delegaciones y los Gobiernos de los Estados y Municipales.

Como una de las funciones relevantes de los titulares de las - Delegaciones Regionales, la constituyen las relaciones que éstas mantienen con los gobiernos y funcionarios de las entidades federativas y municipales, esta función por naturaleza institucional, se basa en el artículo 10 y que dice; "Mantener -- las relaciones necesarias con las autoridades estatales y municipales que correspondan para la ejecución de los programas y convenios en que aquellas participen conjuntamente con la Secretaría". Ésta función de representatividad se desarrolla no únicamente con los gobernadores y presidentes municipales, sino también con los funcionarios dependientes de éstos y con otras representaciones del gobierno federal en los estados y con los sectores privado y social.

Por otra parte la Ley de Planeación, responsabiliza a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la coordinación de las actividades de planeación, en lo que tácitamente para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, tomará en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales.

"Es a través del Sistema Nacional de Planeación vinculado al - Convenio Unico de Desarrollo (CUD) como se pretende descentralizar funciones a los Estados y Municipios del país, además de fincar un orden administrativo para el desarrollo socioeconómico.

La operación del CUD - SNP, se basa en cuatro tipos de acciones: obligatoria para el Sector Público Federal; de Coordinación, vía convenios Federación - Estados; de inducción a través de estímulos (política económica) del Estado; y de concertación entre los sectores público, social y privado. Siendo responsables las Delegaciones Regionales, de la Coordinación operación y seguimiento de los CUD'S en las entidades federativas que les correspondan." (95).

El antecedente del CUD, lo constituye el Convenio Único de Coordinación, que a la vez tuvo como origen el acuerdo del Ejecutivo Federal del 2 de diciembre de 1976, (publicados D.O. 6-XII-76).

Una última modificación a las funciones de las delegaciones regionales se realiza el 26 de abril de 1984, con la expedición del "Acuerdo que reforma el diverso por el cual se fijan atribuciones a las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de obras públicas, adquisiciones y bienes muebles," específicamente en el artículo 3° - fracción III, y que dice". "Tramitar y autorizar la baja y enajenación onerosa, reaprovechamiento o destrucción de los bienes muebles a cargo de las dependencias o propiedad de las entidades, que se pongan a disposición de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles en los términos de la Ley, siempre que en valor de adquisición no exceda del equivalente a ocho mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, así como formar las Actas de Venta y las ordenes de entrega cuando se trate de vehículos y maquinaria que provenga de las Dependencias".

3.- OBSTACULOS PARA LA OPERACION EFECTIVA DE LA DESCONCENTRACION EN LA S.P.P.

Las partes que integran este capítulo que se identifica con el diagnóstico administrativo de las delegaciones regionales de la S.P.P., son el resultado de una inquietud que surgió en la desaparecida Coordinación General de Delegaciones Regionales de la misma Secretaría, por conocer la situación -- que prevalecía en las delegaciones regionales respecto a el avance de cada una de ellas en sus programas de trabajo y nivel de desconcentración administrativa logrado, en virtud de que entre los informes de labores de éstas, no existía congruencia y uniformidad en su presentación, todo esto por estar próximo el cambio de régimen federal y entregar a la nueva administración una información reciente y uniforme de cada una de las dependencias de la Secretaría en los Estados.

Con la finalidad anteriormente citada se encomendó a la Dirección de Desconcentración de la extinta Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones Regionales, la elaboración de una metodología que se intituló "Autoevaluación de la Gestión Delegacional 1982", misma que se aplicaría en cada una de las delegaciones regionales, de las que se elaboraría un informe detallado, que comprendería la utilidad y vigencia del cuerpo normativo y administrativo que prevalecía en cada uno de los órganos desconcentrados, además de --

solicitarles sugerencias que coadyuvaran al mejoramiento de los servicios que éstas áreas desarrollan en las entidades federativas.

Para la aplicación de la metodología, se requirió de una etapa de instrucción y capacitación para todos los promotores, que consistió en la asimilación de los objetivos y principalmente el contenido metodológico de la "Autoevaluación de la Gestión Delegacional 1982" y los resultados que se esperaban de cada una de las delegaciones regionales.

Para la promoción del documento, se organizaron 16 grupos de dos personas cada uno entre Asesores Técnicos y Analistas de la Dirección de Desconcentración, en estas circunstancias, a 15 de los grupos les correspondió dar a conocer la metodología en dos entidades federativas y al grupo número 16 en un sólo estado de la república, además correspondió a los mismos grupos, estar pendientes de las consultas telefónicas que los responsables de elaborar el trabajo en las delegaciones les hicieron en el desarrollo de sus labores de autoevaluación. La promoción del documento se realizó en todas las delegaciones regionales en la primera semana de septiembre de 1982 y se recibieron todas las autoevaluaciones a finales del mes de octubre del mismo año.

Con este precedente, al autor del presente trabajo le correspondió promocionar el documento en los estados de San Luis - Potosí y Tamaulipas, así como colaborar en la recepción y - análisis de todos los documentos de respuesta que mandaron - las delegaciones y la elaboración del informe general de auto evaluación delegacional a la Coordinación General de Delegaciones Regionales.

Acerca del contenido del guión de trabajo que la metodología indicaba y debería ser entregado por las delegaciones regionales, consistió en el desarrollo de los siguientes puntos.

- Revisión de Responsabilidades en el Desarrollo de los - Programas de Trabajo Operativos.
- Determinación de la Legislación aplicable y la Normatividad vigente emitida por las Unidades Administrativas Centrales.
- Establecimiento de los Avances del Programa de Trabajo.
- Revisión de los Documentos Oficiales Generados.
- Lineamientos de Revisión y Evaluación por ámbito de actividad.
- Jefatura Delegacional.
- De Programación.
- De Presupuesto.

- De supervisión y Control.
- De Apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística Geografía e Informática.
- De Apoyo Administrativo.

Planteamientos de la problemática Delegacional y Sugerencias de medidas correctivas por parte de las Delegaciones.

- Planteamiento de la problemática por áreas de trabajo.
- Sugerencias de medidas correctivas.

Para lo que se tuvo que acompañar la información proporcionada de una relación de datos comprobatorios de cada una de las áreas que comprenden a las Delegaciones.

Un punto que tuvo especial importancia lo conforma el requerimiento de incluir a las áreas que las delegaciones por sus necesidades de operación agregaron a su organización general y que no adoptaron la organización formal aceptada para las delegaciones, para lo que se les indicó que agregarán los siguientes datos.

- Ubicación dentro de la organización de las delegaciones y su denominación.
- Fundamentación o justificación de su existencia.

- El programa específico de trabajo.
- Los recursos con que operan.
- Propuesta para su integración a la estructura formal.

3.1 De los Organos Centrales.

La contraparte de los esfuerzos para la desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la componen las acciones de los propios órganos centrales, pues en la práctica existe una idea poco clara de los objetivos y contenido de la desconcentración.

En lo referente a la práctica de la desconcentración, y a pesar de existir las vías institucionales para el ejercicio desconcentrado de las funciones de la S.P.P., se incurre en la implantación de varios mecanismos que duplican actividades de supervisión y control hacia las Delegaciones Regionales, que distraen la atención de los trabajadores y empleados en sus tareas rutinarias.

La situación anterior, se origina por una visible carencia de lineamientos precisos en la ejecución de las funciones y actividades desarrolladas, agregando a esto el grado de autoidad por la propia naturaleza de las Unidades Administrativas Centrales (UAC'S), hace que las solicitudes de estas últimas ocasionen una sobrecarga de trabajo y de estancamiento en las actividades de los órganos desconcentrados.

El análisis de las autoevaluaciones de las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, nos permite precisar que la centralización que afecta a la administración de la S.P.P., repercute interna y externamente.

Los obstáculos externos son: el escaso o nulo apoyo que las delegaciones como órganos desconcentrados reciben en la realización de sus funciones, con lo que se pierde representatividad de la institución ante los gobiernos estatales minimizando la actuación de las mismas ante otras dependencias gubernamentales tanto federales como estatales y municipales.

Pero el rechazo de los órganos de los gobiernos estatales y municipales no es fortuito, ya que algunas delegaciones (*) se extralimitan en su actuación en el medio en que se desenvuelven, provocando la antipatía o de rechazo abierto a su actuación, ya que en muchas ocasiones, se escudan en la posición de ser órganos de la Federación para tratar de imponer acciones que las autoridades estatales y principalmente las municipales no aprueban por afectar sus intereses locales. Actitudes negativas que para su aplicación recurren a la adopción de medidas que lesionan la autonomía municipal y la soberanía de los estados.

(*) que comentarios al margen, en un fenómeno que considero caracteriza a otras representaciones del Gobierno Federal en los estados.

Los obstáculos internos, lo componen el tramo Órgano central-Órgano desconcentrado, que con la emisión de infinidad de medidas de control por cada área de la Secretaría, mismas que supervisan su observancia y cumplimiento, y que verifican si la normatividad que se desarrolla en las delegaciones es la que emite el Órgano central. Esta situación deja a las delegaciones en una conducta de redactores de informes para un cúmulo de requerimientos informativos por parte de los Órganos centrales de la secretaría, mismos que para su atención recurren a la comisión especial de personal para tareas que salen fuera del cuadro de funciones de las delegaciones regionales, creando así problemas de retraso en la ejecución del programa normal de trabajo, por la distracción de recursos hacia las tareas que generan las peticiones de los Órganos centrales.

No obstante que existe en teoría el canal autorizado para la comunicación, las relaciones de coordinación entre los Órganos centrales y los Órganos desconcentrados, éste no es utilizado regularmente ya que se prefiere el trato directo con las áreas desconcentradas; postura que hace dispersas y heterogéneas las peticiones, mismas que deberían canalizarse a través de la Dirección General de Delegaciones de la propia Secretaría; la forma directa en que ésta se realiza por la mayoría de los Órganos centrales provoca el rompimiento de la línea formal de comunicación.

En las autoevaluaciones revisadas, todas coincidieron en que para lograr un avance más amplio en la desconcentración se requiere de mayor apoyo técnico por parte de las autoridades centrales, postura que hace presumir que realmente no se ha llegado a niveles más específicos en el apoyo a la desconcentración.

3.2 De las Bases Legales (NORMATIVIDAD)

La necesidad de reglamentar las actividades de un determinado organismo, es de fundamental importancia para el funcionamiento del mismo; pero si bien el principio de reglamentación de las organizaciones, es elemental para su operación, en muchas ocasiones se convierte en una barrera para su mejoramiento o desarrollo, por la rigidez del cuerpo normativo en la preservación de esquemas de organización en ocasiones ya obsoletos o ajenos a la realidad y a políticas integrales; el extremo opuesto a la posición anterior, es la reglamentación demasiado genérica aplicada a las organizaciones con el afán de dar flexibilidad a su operación, situación que se presta para la dispersión de medios y objetivos, en el desarrollo de una función, rompiendo la unidad en los procedimientos y desequilibrio en los costos de operación.

En el caso de las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la situación que se aprecia es la siguiente:

Los esfuerzos realizados en favor de la desconcentración, han sido principalmente referidos a las bases legales que sustentan la operación de las delegaciones regionales, ---

mismas que carecen, en su mayor parte de la normatividad - adecuada y consistente que regule el ejercicio de sus funciones pues las que existen tales como:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- El Reglamento Interior de la S. P. P.
- El Manual de Organización de la S. P. P.

Coinciden en el aspecto genérico de la desconcentración, - al conceder a los órganos centrales del Poder Ejecutivo, - la facultad de las funciones que a su libre albedrío consi dere factible de adoptar la desconcentración para el ejercicio de sus funciones; más ésta visión genérica del tema que nos ocupa, no resuelve el problema que se dá en la - - práctica, es decir, en el hecho de realizar la desconcen-- tración, necesariamente nos remite a la revisión de las -- bases legales en que se fundamenta la actuación de las de-- legaciones ya que el nivel genérico de la reglamentación, - ocasiona constante confusión en la interpretación que ---- puede ser dispersa minimizando su efectividad, originando una comunicación constante hacia el centro con motivos de consulta, posición que de hecho hace dependientes a los -- órganos desconcentrados de la Secretaría, respecto de los órganos centrales consultados.

Por otra parte, en cuanto a la normatividad administrativa, fue unánime también la opinión en que no es suficiente es-- tudiar y elaborar normas jurídicas y de carácter adminis-- trativo, tales como manuales de organización y procedimien-- tos para las delegaciones regionales en sus actividades -- operativas, sin la correspondiente opinión de éstas, ya --

que actualmente se ha incurrido en definir y precisar los aspectos operativos de las delegaciones regionales en el nivel central con la eventual consulta a los técnicos de las delegaciones, pues consideran que por ser ellos los que cotidianamente se enfrentan a los problemas en las delegaciones, podrían en gran medida con su participación elaborar normas adecuadas a los requerimientos actuales de las mismas.

3.3 De los Recursos Humanos

La principal riqueza con que puede contar cualquier organización la conforma el personal con que realiza sus tareas, es por ello que en la S. P. P., se ha dado especial énfasis en la selección de los recursos humanos, con la aplicación permanente de programas de capacitación y desarrollo de personal; en general la política de recursos humanos en el sector central de la Secretaría ha tenido un desenvolvimiento adecuado a los requerimientos de los objetivos que la institución se ha fijado, no así para los órganos desconcentrados, por las razones que enseguida se explican.

En las consideraciones y análisis del "Inventario de Recursos Humanos" de la S. P. P. se observa que "cabe hacer mención que en enero de 1978, fecha en que se inició el Programa de Desconcentración del Gobierno Federal se encontraban en el interior de la República el 4.7% de sus trabajadores y a junio de 1982 existe el 13.5% ". (96)

Comentando el perfil académico el citado Inventario de Recursos Humanos explica.... "es necesario destacar el -

alto nivel de preparación existente en el personal ya que el 37% de éste tiene conocimientos profesionales y el 35% de carrera corta o subprofesional. Los estudios profesionales que presentan mayor incidencia son los comprendidos en la rama de Administración, Contabilidad, Economía, -- Ciencias Políticas y Sociales y Geografía; siendo esto -- congruente con las funciones que se realizan en las diferentes áreas organizacionales". (97)

La administración de personal de la Secretaría está regulada aparte de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los trabajadores al -- Servicio del Estado y de la Ley Federal del trabajo, por las siguientes disposiciones:

- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Condiciones Generales de trabajo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Manual de Organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Reglamento de Escalafón.
- Reglamento de Seguridad e Higiene.
- Ley del ISSSTE.
- Ley de Estímulos y Recompensas.
- Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados.

- Manual de Procedimientos Administrativos de Recursos Humanos.

La desproporción que existe entre el personal centralizado y el desconcentrado es negativa para la ejecución de cualquier plan de desconcentración, para darnos una idea acerca del esquema centralista que predomina en la organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, una revisión al Inventario de Recursos Humanos de la misma, nos arroja los siguientes puntos cuantitativos: total de personal en la Secretaría 14,983 de los que se reparten de la siguiente manera:

<u>A r e a</u>	<u>Número de trabajadores</u>
Jefatura de la Secretaría	125
Subsecretaría de Programación	1,184
Subsecretaría de Presupuesto	2,534
Subsecretaría de Evaluación	1,750
Oficialía Mayor	1,756
Coordinación General de Estadística, Geografía e Informática	4,360
Coordinación General de Delegaciones Regionales	2,600
Coordinación General de Control de Gestión	113
Dirección General de Asuntos Jurídicos	205
Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas	271
Dirección General de Auditoría Interna	83

De los 14,983 trabajadores en total que para 1982 existen en la Secretaría:

- 12,955 se encuentran en las oficinas centrales de la ciudad de México.

- 2,028, se encuentran repartidos en las 31 delegaciones regionales correspondientes a cada uno de los Estados.
- Porcentualmente el personal que trabaja en las áreas administrativas centralizadas en la ciudad de México, representa un 86.46% y el personal que trabaja en las delegaciones regionales un 13.54%.
- Referente a la clasificación de personal por tipo de contratación: 8,066 trabajadores son de base (53.8%); 6,777 trabajadores son de confianza (45.2%); y 140 trabajadores son de honorarios (1.0%) para todo el personal de la Secretaría, no existiendo datos específicos para las delegaciones.

La situación cuantitativa de la desconcentración de recursos humanos en la Secretaría hacia las delegaciones regionales, es la siguiente:

Delegación	No.de Empleados	% del personal desconcentrado	%del personal total de la Sría. (14,983)
Aguascalientes	43	2.12	0.28
B.Calif.Norte	76	3.75	0.50
C.Calif.Sur	41	2.03	0.27
Campeche	59	2.91	0.39
Coahuila	91	4.49	0.60
Chihuahua	70	3.46	0.46
Chiapas	64	3.16	0.42
Colima	46	2.27	0.30
Durango	55	2.72	0.36
Guanajuato	83	4.10	0.55
Guerrero	64	3.16	0.42

Hidalgo	46	2.27	0.30
Jalisco	108	5.33	0.72
México	37	1.83	0.24
Michoacán	72	3.55	0.48
Morelos	52	2.57	0.34
Nayarit	53	2.62	0.35
Nuevo León	109	5.38	0.72
Oaxaca	73	3.60	0.48
Puebla	78	3.85	0.52
Querétaro	39	1.93	0.26
Quintana Roo	45	2.22	0.30
S.L.Potosí	73	3.60	0.48
Sinaloa	62	3.06	0.41
Sonora	74	3.65	0.49
Tabasco	57	2.81	0.38
Tamaulipas	69	3.41	0.46
Tlaxcala	45	2.22	0.30
Veracruz	111	5.48	0.74
Yucatán	77	3.80	0.51
Zacatecas	56	2.77	0.37
T O T A L	2,028	100%	13.54%

Otro punto de relevante importancia lo conforma la administración de sueldos, tomando en consideración que comparativamente, los salarios en las delegaciones, son poco atractivos y competitivos en los mercados locales, disposición que impide la permanencia de los empleados contratados en la institución, y como resultado de la constante movilidad, se obstruye la continuidad de operación del programa ---- normal.

Si a lo anterior se suma que la capacitación de personal - en las delegaciones regionales es casi nula por que la ----

infraestructura de capacitación de la Secretaría se encuentra en la ciudad de México, y que cuando se capacita al personal aparte de requerir de su traslado al Distrito Federal, se recarga al resto del personal el trabajo que deja de hacer él o los empleados que se encuentran en capacitación, además de retrasar el trabajo del área de adscripción, se descompensa con la programación interna de las cargas de trabajo en otras áreas, por eso es que los delegados como titulares de las mismas, difícilmente se arriesgan a mandar al personal a un programa de capacitación en la capital del país, pues una decisión favorable a la capacitación de su personal le podría retrasar o causar desequilibrios en su programa general de trabajo, aunado a que los viáticos que se le otorga al personal comisionado para su capacitación, (\$600.00 M.N.) no es suficiente para sufragar los gastos en el Distrito Federal, por ello es común que los trabajadores tampoco acepten con agrado la encomienda para capacitarse, pues con razón argumentan que esto va en perjuicio de su economía particular.

3.4 De las Estructuras Orgánicas.

La estructura orgánica tipo con que actualmente operan las delegaciones regionales, observa en general una desproporción en las Unidades de Programación y de Presupuesto, dando una apariencia de conceder mayor importancia a ciertas Unidades en todas las delegaciones, circunstancia que les permite acaparar el mayor número de recursos tanto humanos como financieros.

En lo que se refiere al cumplimiento de las funciones por parte de las unidades de Apoyo a los Servicios Nacionales

de Estadística, Geografía e Informática; Supervisión y Control, se llega a la conclusión de que no cumplen satisfactoriamente por falta de desconcentración de las funciones correspondientes a esas áreas, pues los trabajos resultantes, se han elaborado en su totalidad en las oficinas centrales de la S. P. P. Si bien el acuerdo del 26 de diciembre de 1978 indica las facultades de las delegaciones regionales de la S. P. P. no se ha complementado con el correspondiente manual de organización que dé una idea clara del funcionamiento de las mismas. Analizando las cargas de -- trabajo, para cada una de las áreas administrativas de las delegaciones regionales, los resultados nos indican que -- existe menos actividad en la Unidad de Apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática y de la Unidad de Supervisión y Control, en relación a las -- demás unidades; situación originada en el primer caso por la falta de desconcentración de los recursos correspondientes, y en el segundo por la naturaleza misma de la función que es eminentemente periódica, con lapsos constantes de tiempos muertos, para el avance de los programas controlados.

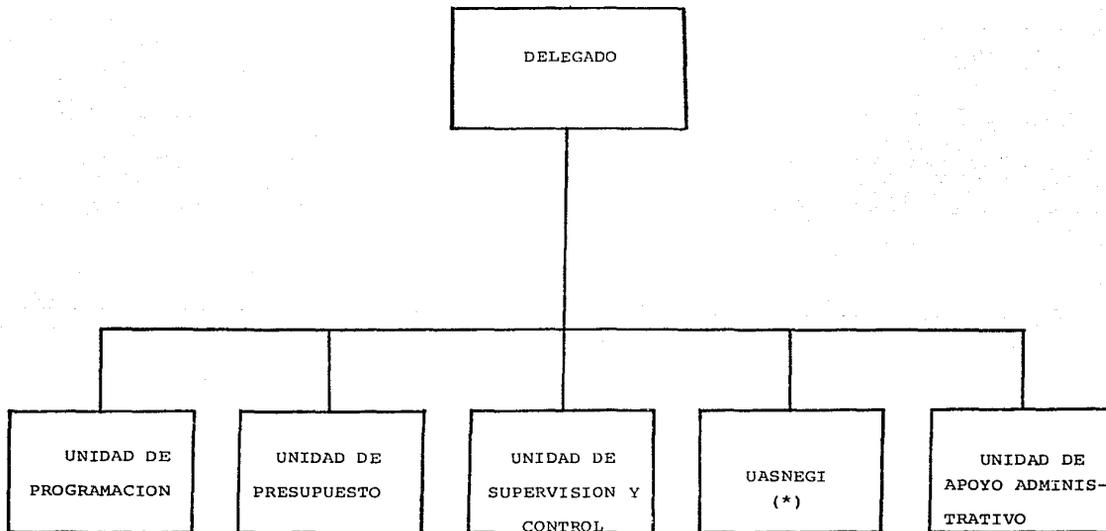
Otro rasgo que reviste a la organización de las delegaciones, lo integra la falta de coordinación entre las oficinas centrales y las delegaciones, comportamiento que ---- conlleva en sí, la falta de comunicación adecuada, y dando como resultado que en algunas ocasiones se dupliquen acciones en un mismo asunto, o en otros se deja de realizar -- por la mutua creencia en el cumplimiento de las tareas por las áreas en cuestión o situaciones que recaen en inmovilísimo de las partes, en tareas que requieren de una res-- puesta o solución expedita.

Una de las características orgánicas de las delegaciones - que crean muchas confusiones, es la situación estructural de las mismas, ya que en su esquema general de organización, - algunas de ellas, consideran a una asesoría dependiendo -- directamente del delegado (que puede ser técnica o jurídica), o identificar como órganos equivalentes a las unidades de los programas especiales en que participa la Secretaría tales como CENSOS, CUD y COPLADES propiciando con -- esto el desconcierto, pues se tiene la apariencia de que - las delegaciones que incurren en describir de esta forma - su organización, manejan o realizan funciones diferentes a las que le indica el Reglamento de trabajo de la Secretaría.

Un principio elemental en la conformación de una organización determinada, lo compone la estructura que ésta adopta para el ejercicio de las funciones correspondientes; en el caso de las Delegaciones Regionales de la S. P. P. las - - estructuras orgánicas con que se conforman son variadas, y disímolas, dependiendo del ámbito geográfico de operación, prioridad de los programas regionales, coordinación interna, recursos humanos disponibles y principalmente la distribución funcional y niveles de autoridad.

Tomando como referencia la estructura que el acuerdo del - 26 de diciembre de 1978 establece para las delegaciones y las estructuras con que éstas realmente funcionan en los - primeros dos niveles, se puede agregar que la estructura - orgánica con que operan no es adecuada a las necesidades - específicas, ya que la organización adoptada por las delegaciones, observa el siguiente comportamiento en relación al acuerdo antes citado. (cuadro 1)

ORGANIGRAMA ACTUAL TIPO DE LAS DELEGACIONES REGIONALES
DE LA S.P.P.



(*) Unidad de Apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística Geografía e Informática

- A) Sólo son coincidentes en el primer nivel es decir - en lo que corresponde al delegado y con la notación (1.0).
- B) En lo que se refiere a la Unidad de Programación, - la normatividad central la ubica en el (1.0.1) y -- los órganos desconcentrados: 5 de las 31 delegaciones, ubican a la referida unidad en segundo término (1.0.2) y corresponden a las delegaciones de Aguascalientes, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo, el resto la ubica de acuerdo a la disposición normativa central vigente (1.0.1).
- C) A la Unidad de Presupuesto, corresponde la ubicación (1.0.2) según la disposición central, el análisis de las estructuras delegacionales, reporta las siguientes características; 9 del total de delegaciones, ubican en una posición diferente a la disposición central, de las que 5 las sitúan en la posición (1.0.1) y son: Aguascalientes, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo; 3 las ubican en la posición (1.0.3) y son: Baja California Norte, --- Coahuila y Jalisco; la de Baja California Sur no cuenta con esta unidad, las funciones destinadas a esta unidad se distribuyen y desarrollan en otras - áreas.
- D) La normatividad central determina la posición (1.0. 3.) para la Unidad de Supervisión y Control, la ubicación específica que esta guarda en las delegaciones es la siguiente: 4 de las 31 delegaciones, sitúan a esta unidad en la ubicación (1.0.2) y son -- las delegaciones de Baja California Norte, Baja ---

California Sur, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León y Querétaro.

Las delegaciones de Campeche, Coahuila, Colima, --- Chiapas, Chihuahua, Guerrero, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, 19 en total la sitúan en la posición (1.0.5).

La delegación de Durango le asigna la posición (1.0.6) la última posición de su organograma general.

Las delegaciones de Guanajuato, Michoacán, Quintana Roo y Tamaulipas denominan a esta Unidad de Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (a semejanza del órgano central así denominado) otorgándole la posición (1.0.5).

F) Las disposiciones normativas centrales le asignan a la Unidad de Apoyo Administrativo, la posición (1.0.5) con la que coinciden las delegaciones de Aguascalientes, Baja California Norte, Hidalgo, Jalisco, - Nuevo León y Querétaro, siendo un total de 6 delegaciones.

La delegación de Baja California Sur le asigna la posición (1.0.3).

Las delegaciones de Campeche, Coahuila, Colima, --- Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, - México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, 23 en total le asignan la posición (1.0.4).

La delegación de Quintana Roo la ubica en la posición (1.0.6).

- G) De manera extraoficial las delegaciones, han estado funcionando con un órgano más, que le denominan Estadística, con funciones inherentes a la materia y que provee a las demás áreas de información; a esta área le han asignado la notación (1.0.6) las delegaciones de: Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

La delegación de Baja California Norte, le da la ubicación (1.0.7); la de Baja California Sur la posición (1.0.5).

Las delegaciones de Campeche, Colima, Durango, México, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz no cuentan con esta área.

- H) Otras delegaciones, cuentan con una área con funciones auxiliares afines a la estadística y que denominan (CGSNEGI) a continuación se citan junto con la posición en que se encuentran: Durango (1.0.5), Guanajuato (1.0.5), Michoacán (1.0.5), Oaxaca (1.0.6), Quintana Roo (1.0.5), Tamaulipas (1.0.5).

Otros casos particulares y de poca incidencia en el resto de las delegaciones, lo constituyen la delegación de Baja California Sur y su área de

cómputo administrativo (1.0.6) la delegación de Morelos con su área de Censos (1.0.7) y la delegación de Quintana Roo con la Subdelegación Carrillo Puerto -- (1.0.4).

En resumen se puede considerar que la desconcentración de la S. P. P. no ha logrado erradicar los efectos de la centralización, situación que retarda la realización de actividades en perjuicio de los programas de trabajo.

3.5 El Futuro Inmediato.

Como se ha señalado anteriormente el comportamiento de la Administración Pública Mexicana en general, tiende a fortalecer el centralismo, mismo que se manifiesta en los aspectos políticos, económicos, administrativos, sociales y culturales del país; fenómeno del que la S. P. P. no queda al margen, ya que si bien se ha tratado de desconcentrar las funciones de la Secretaría hacia los estados, con la mayor participación de los gobernantes de las entidades federativas, el crecimiento de las oficinas centrales o del nivel normativo de la misma ha sido desproporcionado con relación al incremento en las delegaciones regionales y las nuevas disposiciones reglamentarias así lo determinan.

Por ejemplo, con el cambio de denominación de la antigua -- Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones a Dirección General de Delegaciones en el nuevo Reglamento Interior de la S. P. P. se le da un carácter de mayor jerarquía porque de hecho, se involucra, operativamente en el funcionamiento de las delegaciones, esto es, desarrolla trabajos correspondientes a las delegaciones en el nivel central. Concretamente, se elaboran planes estatales, funciones que en mi opinión correspondería a las delegaciones ---

regionales por derecho y por poseer mayor conocimiento de las entidades federativas, y no al nivel central como actualmente se llevan a cabo. En este mismo caso, la participación de los gobiernos estatales es mínima, cuando no nula, sin embargo los trabajos resultantes, (Planes Estatales) se presentan como el resultado de un trabajo hecho por las delegaciones regionales y los gobiernos de los -- estados, situación que deja a los ejecutivos en refrendadores de un documento elaborado en el nivel central de la Secretaría.

Si se toma en consideración, que el caso de las Delegaciones de la S. P. P., se repite en cada una de las dependencias con que el Ejecutivo Federal cuenta en las entidades federativas, tendremos una idea más o menos conformada -- del fenómeno de la centralización administrativa en general.

Reflexionando acerca de los resultados de acciones como -- la que se describe anteriormente, tendremos que aceptar -- que las funciones que se dejan de hacer en los estados -- requieren de un sinnúmero de recursos, humanos, financieros y materiales, que se tuvieron que ejercer en ese mismo medio en que se desarrollaron las funciones y que también necesitaron del movimiento y disposición de otro tanto de recursos, se determina que existe un círculo vicioso de la centralización, pues se comenta que a falta de -- suficientes medios para la planeación regional en las entidades federativas, ésta se realiza en el centro y no se realiza en las entidades por la centralización de los recursos.

Por lo anterior considero que de no cambiar el círculo vi

cioso de la centralización, los problemas de la misma aca
rrearán y retroalimentarán los efectos de la propia centra
lización, fenómeno del que ya se dan múltiples manifesta--
ciones, al seguir concentrándose en la capital del país --
las personas que ven en ésta el único lugar para lograr y
encontrar sus satisfactores mínimos de bienestar.

De proseguir el proceso de centralización en la S. P. P.,-
se corre el riesgo de que las delegaciones regionales se -
queden únicamente como meras oficialías de partes, en las
que se dediquen a la recepción de solicitudes de resolu---
ción de los asuntos que les competen, pero que no pueden -
decidir sobre ellos por sí mismos, por carecer de los me--
dios y recursos así como la infraestructura técnica para -
realizar su cometido.

En el aspecto de las delegaciones regionales, de seguir la
tendencia actual, el deterioro del personal, al no poder -
ampliar su campo de operación hacia actividades que re---
quieran de mayor responsabilidad, en las que puedan desarro
llar más ampliamente sus aptitudes y capacidades podrfa --
desenvocar en la conformación de un personal que carece de
motivación para desempeñar sus labores, ya que no se da --
margen de participación en las decisiones que de una u - -
otra forma les incumben y afectan.

Sin duda alguna, donde más resultados negativos se observa
rán, de prevalecer el actual sistema de centralización admi
nistrativa, es en las poblaciones en que se asientan las -
delegaciones regionales, principalmente en los usuarios de
los servicios que la S. P. P. proporciona a través de sus
representaciones locales, más aún si tomamos en considera-
ción que las funciones que se han incorporado a la propia

Secretaría en su conjunto y a las delegaciones en lo particular, no se ha logrado a la fecha que en el nivel central se elabore un proyecto homogéneo para el buen desempeño de las nuevas funciones, dando lugar a que éstas se realicen conforme al criterio de los delegados, circunstancia que ha creado inmovilidad en los empleados de las delegaciones y confusión en la gente que ha concurrido a las delegaciones en busca de atención a sus asuntos agregando a lo anterior la formación de una imagen poco favorable para la S. P. P. y el Ejecutivo Federal ante la comunidad en que se encuentran

Para evitar que el gradual proceso de centralización se -- apodere del futuro de las delegaciones regionales de la S. P. P., se requiere que a corto plazo, se modifique el esquema de organización que actualmente impera. Además de sensibilizar a los responsables de los niveles superiores, acerca de los beneficios que acarrearía un cambio de organización en las delegaciones regionales, así como un decidido apoyo a las medidas que impliquen o genere el modelo de organización que se pretenda implantar.

4.- LOS CAMBIOS NECESARIOS PARA MEJORAR LA DESCONCENTRACION EN -
LA S.P.P.

La desconcentración administrativa, no representa en sí misma un medio para solucionar todos los problemas originados por la centralización, sino que la función principal permite con su aplicación, aminorar sus efectos negativos, ya que no puede existir un organismo totalmente descentralizado o totalmente centralizado, sino más bien organizaciones que se encuentran en los puntos - - intermedios, tendientes a cualquiera de los dos polos, en estas - circunstancias, se debe hablar de organizaciones más o menos cen- tralizadas o más o menos descentralizadas o desconcentradas.

La técnica de la desconcentración se puede ubicar en una parte - intermedia, la que se define en función del grado de autoridad - que detenta el órgano desconcentrado, esto a la vez está determi- nado por el grado de libertad o autonomía para manejarse por sí mismo o autodirigirse.

Una ejecución errónea de la desconcentración podría originar que la organización en que ésta se aplica se cargue hacia uno de -- los dos extremos, es decir, mayor centralización o que se pierda el control sobre dicha organización, a lo que se agregarían los fenómenos derivados de ambos extremos.

Para su aplicación inicial se deberá tener en cuenta el grado de desconcentración que se pretende, es decir, "medir el tamaño de la desconcentración", para que las insuficiencias y/o excesos no interfieran en el objetivo deseado.

Inicialmente, se propone elaborar un programa general de descon- centración, en el que se fijen los criterios generales de implan- tación y se decidan las partes que conforman el sistema de admi- nistración desconcentrada, y el concepto que de ésta se tiene; - asimismo, se tendrá que delimitar el ámbito de responsabilidad - de las áreas centrales y desconcentradas lo que implicará una --

redistribución de competencias entre los órganos centrales y los desconcentrados; definir la organización formal que sustentará el órgano desconcentrado, para el ejercicio de sus funciones, las características del personal que integrará la planta laboral, las relaciones que se guardarán con los gobiernos estatales y municipales en los programas que se ejerzan en coordinación, los medios de que se valdrán los órganos centrales para el control de los órganos desconcentrados y finalmente los medios de coordinación más funcionales.

La elaboración y ejecución del programa de desconcentración de la S. P.P., de conformidad con el actual esquema de organización fijado por el Reglamento Interior vigente, correspondería en el aspecto normativo a la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto, en lo referente a la ejecución y control a la Dirección General de Delegaciones, de esta manera, se propone la integración de un equipo de trabajo, en el que además de participar las áreas antes mencionadas se incorporarían los especialistas de las delegaciones, de los que participarían por lo menos dos técnicos en cada una de las siguientes ramas: Programación, Presupuesto, Evaluación, Información y Apoyo Administrativo, correspondientes a cada una de las áreas con que operan las delegaciones, así como de la participación directa de los delegados que se abocarían al estudio y análisis del actual comportamiento de esas áreas en su conjunto.

Consecuentemente, los trabajos a realizar por el grupo interdisciplinario de análisis, estarían sujetos a la consecución de los siguientes objetivos:

- Crear las condiciones adecuadas que permitan desconcentrar hacia las delegaciones regionales en la S.P.P. los recursos, las normas y el marco competencial de atribuciones para su óptimo funcionamiento en términos de eficiencia para las acciones que éstas desarrollen en sus respectivos ámbitos de operación.
- Diseñar un sistema administrativo que agilice la toma de

las decisiones en los diferentes niveles jerárquicos de - las delegaciones regionales.

- Elaborar un sistema de evaluación permanente para que los resultados del programa de desconcentración reordenen internamente la organización de las Delegaciones Regionales así como medir el impacto de los servicios realizados.
- Acercar los servicios a los usuarios.

4.1 El Concepto

Para los fines del presente trabajo el concepto de desconcentración tiene tres acepciones complementarias, relativas a los aspectos jurídicos, políticos y administrativos.

En el aspecto jurídico de la desconcentración, se equilibran -- dos polos opuestos, ya que ésta representa a una parte de la -- centralización como una fase de transición , entre la centralización y la descentralización, aunque no haya que olvidar que - la separación tajante sólo es posible en la teoría, ya que cada uno de los extremos, es decir la centralización y la descentralización se encuentran combinadas en la organización de los estados contemporáneos. Por lo tanto no cabe una posición maniqueísta en cualquiera de los dos extremos, sino que el problema de la radicalización está en dinamizar el desplazamiento de las variables que se dan en la organización de la administración pública, para atenuar o aminorar los efectos de cualquiera de los extremos en un momento dado, considerados como inadecuados para la realidad de una organización.

Como en el caso que nos ocupa, es precisamente atenuar la centralización de la Administración Pública Mexicana, y concretamente de la S.P.P., tendremos que aceptar que la autoridad cen-

tral es la que hace posible la desconcentración al transferir - parte de sus atribuciones, en favor de un órgano propio de menor jerarquía que el que concede o transfiere las facultades, - es así como decimos que se haya uno ante un órgano desconcentrado cuando el órgano central transfiere funciones y se delegan - ciertas facultades que le corresponden en beneficio de un órgano que le es subordinado y que se plasma en un cuerpo normativo.

La acepción política de la desconcentración se refiere a la participación que la sociedad civil o la población en general tenga en los actos de gobierno; ahora bien, desde el punto de vista jurídico, la desconcentración administrativa, se deriva de - la centralización, que en el caso de nuestro país se ubica en - el Poder Ejecutivo Federal, es decir que en este caso la participación de la ciudadanía, es una decisión unilateral por parte del nivel más alto del Poder Ejecutivo, en el sentido de ponderar hasta dónde es viable delegar su autoridad sin que se pierda el control de las acciones y sin que se entorpezca el despacho de los servicios, es decir, cómo tomar la decisión de delegar autoridad para que ésta se traduzca en la satisfacción o aceptación por parte de los usuarios de los servicios que proporciona la Administración Pública.

Además con la estimación de las implicaciones políticas de la - aplicación de la desconcentración, se evitan futuros conflictos de competencia entre los órganos centrales y los niveles de gobierno estatal y municipal. El riesgo político de la desconcentración radica en que se le otorgue el poder de un órgano desconcentrado a una persona que no reúna las características que - requieren los objetivos de la desconcentración y las repercusiones y responsabilidad será siempre reclamada a las autoridades centrales de la institución desconcentrada y en primera y última instancia al titular del Ejecutivo Federal.

El sentido administrativo de la desconcentración se refiere a -

los medios de organización con que la administración del Ejecutivo Federal va a procurar la satisfacción de ciertos servicios que demanda la sociedad en general, e implica contar con las características necesarias para un funcionamiento adecuado, un marco jurídico y normativo en el que sustente su actuación y procurar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para el desarrollo de las tareas correspondientes, uniformidad en su aplicación práctica, por lo mismo ésta no debe reñir con el buen funcionamiento de una institución.

Así como erradicar la práctica común en los órganos desconcentrados de adoptar un sistema administrativo sugerido unilateralmente por los órganos centrales, a pesar de no ser lo suficientemente apto para los requerimientos específicos de un órgano no desconcentrado, es decir se tendrá que dar margen para que la capacidad de adaptación de un sistema sea lo suficientemente flexible, para mejorar el sistema de organización que más convenga en términos de eficacia y eficiencia.

Considerando las reflexiones anteriores, el concepto de desconcentración lo definimos como la acción que ejerce el órgano de mayor jerarquía de una dependencia de la administración central al delegar o transferir ciertas facultades de decisión a un órgano de menor jerarquía pero con relación más inmediata o directa con los beneficiarios de un servicio determinado, estableciendo las atribuciones del órgano desconcentrado mediante los medios convencionales del estado.

4.2 La Redistribución de Competencias.

El principal problema a dilucidar entre los órganos centrales y los desconcentrados desde el punto de vista jurídico, radica en las competencias que corresponderían a cada uno respectiva-

mente, ya que los resultados hasta ahora obtenidos han demostrado que las actuales disposiciones tienden a favorecer o a aglutinar de funciones a las áreas centrales de la Secretaría.

La dificultad de repartir o definir el ámbito competencial del sector central y de las delegaciones de la S.P.P. reside en el límite que separa los niveles normativo y decisorio del operativo, en estas circunstancias, la redistribución de competencias es un paso obligado en cualquier medida de desconcentración que se pretenda implantar, lo que implica un profundo análisis de las funciones que desarrolla la Secretaría, tanto en sus órganos centrales como en las delegaciones, para así tener una visión más clara de las funciones susceptibles de desconcentrar y de esta manera plasmar mediante apoyo formal, de preferencia publicado en el Diario Oficial de la Federación, con esto se dotaría de personalidad jurídica a los órganos desconcentrados y no permitiría injerencias de los órganos centrales fuera de lo que el mandato jurídico determine para su actuación.

Adicionalmente se deberá tener cuidado de no caer en directrices que le sean ajenas a su ejercicio definitivo o en actos -- discrecionales y voluntarios que en cualquier momento revoquen las decisiones adoptadas.

La delimitación o redistribución de competencias, aparte de estar apoyada en una firme disposición Jurídica, tendrá que complementarse con disposiciones normativas internas, es decir, estructurar el apoyo mediante la elaboración de manuales de organización y de ser posible de operación o procedimientos tratando que sean flexibles y evitando el establecimiento de un marco demasiado rígido que burocratice el funcionamiento de las delegaciones.

En consecuencia para definir el ámbito competencial de los órganos centrales y desconcentrados, se propone adoptar las medidas siguientes:

- 1.- Procurar una participación efectiva de las delegaciones,

en la planeación de la redistribución de competencias de la Secretaría.

- 2.- Formalizar la desconcentración de la S.P.P. vía decreto.
- 3.- Canalizar las relaciones entre los órganos centrales y desconcentrados a través de un órgano central.

4.3 Los Linamientos.

Para asegurar que la desconcentración administrativa se implante adecuadamente y los resultados sean los predeterminados, es imprescindible adoptar una serie de lineamientos generales que a manera de recomendación tomen en cuenta los funcionarios responsables de la desconcentración en la S.P.P. a continuación se enlistan los que de alguna manera son relevantes para el éxito de la desconcentración.

- 1.- Apoyar el fundamento legal de la desconcentración administrativa específica de la S.P.P. mediante un decreto expedido por el Ejecutivo Federal.

Tomar la medida anterior representa otorgar a la desconcentración un carácter formal para que esta sea obligatoria en cada una de las delegaciones de la Secretaría en los estados, sin pretender con esto eternizar a la desconcentración como la forma ideal de organización, sino periódicamente reconsiderar la actuación de esta y con base en las condiciones que se presenten en el contexto político administrativo, modificar el sistema administrativo en relación a las condiciones mínimas de operatividad.

- 2.- Las relaciones de jerarquía y funcionales se tendrán que reflejar en los manuales de organización y procedimientos de las unidades desconcentradas.

Con lo que se asegura el cumplimiento exacto de las tareas y se está en la posición de ser más certero en la distribución de -- funciones y evitar así la duplicación de funciones en otras -- áreas.

- 3.- Los órganos centrales decidirán los aspectos relativos a normatividad, planeación, control y evaluación global y los órganos desconcentrados, es decir las delegaciones regionales las decisiones operativas, los recursos presupuestales correspondientes así como el apoyo administrativo.

Con esto se asegura dar uniformidad a la acción de la Secretaría en su conjunto, así como unidad en la actuación de las delegaciones.

- 4.- Las delegaciones informarán periódicamente al órgano coordinador central de la Secretaría acerca de los resultados del proceso de adaptación de las medidas de desconcentración.

Como en todo proceso de cambio organizado, se pueden obtener resultados que no sean afines a los objetivos preestablecidos, la recolección y análisis de informes periódicos acerca de la desconcentración permitiría corregir enfoques erróneos o distorsionados en la aplicación de las medidas, así como prever y eliminar riesgos comunes en la implantación del cambio.

- 5.- Definir y establecer un sistema de control y evaluación para los órganos desconcentrados.

Con la instalación de un órgano de control y evaluación a nivel central, se permite medir la eficacia del nuevo sistema implantado en las delegaciones, además de poder corregir sobre la marcha, las deficiencias propias del proceso de adaptación.

4.4. La Implantación de los Cambios.

La estrategia para la implantación de los cambios, requeridos por la desconcentración de la S.P.P., tendrá que darse en términos de lograr mayores niveles de eficiencia, con procedimientos operativos más dinámicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sienta las bases para la desconcentración, definiendo de manera genérica la sustancia de ésta forma de organización, ya que se establecen y otorgan facultades a los titulares de los primeros niveles de la organización del gobierno federal, para delegar en subalternos las funciones que crea pertinentes para agilizar la toma de las decisiones y el trámite de los servicios o asuntos a su cargo.

Con las anteriores consideraciones la estrategia de implantación a seguir, constaría de las siguientes etapas:

- 1.- Formulación del Programa General de Desconcentración a seguir.
- 2.- Definición y establecimiento de las funciones entre los órganos centrales y los desconcentrados.
- 3.- Desarrollo de los marcos normativos.
- 4.- Promoción de la política de coordinación con las entidades federativas.
- 5.- Designación de responsables de la ejecución del programa.
- 6.- Integración de recursos humanos financieros y materiales de apoyo a la desconcentración.

La formulación del Programa General de Desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, comprendería

la realización de reuniones entre el personal comisionado de cada una de las delegaciones con la finalidad de establecer y definir, los términos en que se debe concebir la desconcentración, así como los medios para lograrla, y en general los problemas a que este programa se enfrentará en la práctica, así como el intercambio de experiencias entre las diferentes delegaciones, todo esto siempre considerando el objetivo final de las delegaciones que es el de mejorar el servicio que la Secretaría presta a través de esos órganos desconcentrados.

Para la definición y establecimiento de las funciones entre los órganos centrales y los desconcentrados, aparte de las consideraciones que por los miembros de la Comisión para la Desconcentración y por los representantes de las áreas centrales que son las que van a delegar parte de sus atribuciones y fijar los medios de control para que las funciones desconcentradas que se desempeñen en las delegaciones regionales no se desvirtúen y se realicen en un marco desviado a los fines de la desconcentración.

La promoción de la política de coordinación con las entidades federativas y los municipios permitirá que el modelo de desconcentración que se adopte en las delegaciones regionales, sea asimilado por personal de los gobiernos estatales, para que en los programas conjuntos se tenga una clara idea de lo que se está haciendo, dando así la oportunidad a los gobiernos de los estados de ampliar la participación en las decisiones que los afectan directamente, la coordinación de acciones entre los órganos desconcentrados de la secretaría y los gobiernos de los estados cumple un doble propósito, aparte de ampliar el margen de participación de las entidades federativas, se agrega la finalidad de capacitar al personal técnico de los gobiernos estatales y municipales, para la mejor identificación y definición de las prioridades específicas de las entidades federativas.

Con la designación de responsables de la ejecución de programas se garantiza en cierta medida, el fiel cumplimiento de lo planeado, ya que para seleccionar a los responsables, se tendrá -- que recurrir a las personas que reúnan los requisitos mínimos, de escolaridad, experiencia y responsabilidad que fijen los -- miembros de la Comisión para la Desconcentración de la S.P.P. -- Con la integración y asignación de recursos humanos financieros y técnicos de apoyo a la desconcentración se cierra el ciclo -- que conforma la implantación de los cambios para la desconcentración.

4.5 El Control.

El sistema de control para la implantación de la desconcentración en las delegaciones regionales de la S.P.P. se tiene que dar en tres sentidos a saber: control previo, control concomitante y control posterior.

Invariablemente corresponde al nivel normativo central ejercer los tres tipos de control bajo las condiciones que se indican -- en la fase inicial de este capítulo referente a la elaboración del programa de desconcentración, así como de las que se enuncian en el punto de implantación de los cambios.

El primero de ellos, es decir el control previo, está vinculado con la elaboración del programa inicial de desconcentración, -- que tratará de no incluir procedimientos de ejecución de acciones que retarden innecesariamente la aplicación del mismo, es -- importante que también no se limite la capacidad de iniciativa de los participantes ya que en algunas ocasiones cuando se implantan innovaciones en cualquier parte de la Administración Pública, es común que se imponga el criterio de los miembros de ma

por jerarquía, que participan en los grupos de trabajo.

El control concomitante, se refiere a la capacidad de ejecutar el plan de desconcentración, está estrechamente vinculado a la comprensión que los directivos de los niveles centrales y sobre todo de las delegaciones regionales tengan acerca de la realización del programa en el momento de su aplicación, siendo en este caso, muy importante homogeneizar los medios de promoción -- del mismo mediante la capacitación previa del personal responsable de la realización, para que sobre la marcha se realice lo que se ha previsto y no se tenga que detener el proceso de ejecución de acciones por la introducción de mecanismos correctivos.

El control posterior, se identifica con la efectividad que tengan las normas de operación que se diseñen para el sistema de concentrado de administración de las delegaciones, de la asimilación que los trabajadores tengan de la normatividad en general así como de la actitud favorable hacia el cumplimiento de las mismas, este tipo de control permite mayor dinamismo en el desempeño de las tareas ya que se basa en promover en cada uno de los empleados un sentido de autocontrol.

Por otra parte el enfoque de control, deberá contemplar todos los aspectos de la organización, es decir las jerarquías, las relaciones de coordinación, los procedimientos la disposición de recursos, la demanda de servicios etc., y no restringirse sólo a la parte organizacional de las delegaciones, es decir a la estructura orgánica y a la adecuación del marco normativo para la desconcentración.

Se tendrá que tomar en cuenta que la fase de control no es sinónimo de infalibilidad por lo mismo es recomendable, que el plan original, contemple o incluya alguna parte que rectifiquen o se consideran débiles para la consecución de los objetivos fijados.

El objetivo del control estará vinculado a los objetivos de las delegaciones, pues de lo contrario, la capacidad correctiva y de apoyo sería nula, es decir, que tendrá cuidado de no exagerar en las medidas de control que entorpezcan el proceso de ejecución de acciones.

Un elemento que auxilia a las medidas de control, radica en combinarlo con el sistema de información, que permita la comunicación tanto en la circunscripción interna de las propias delegaciones, como de éstas a los órganos centrales, y poder así agilizar la toma de las decisiones, con un margen mínimo de error.

El medio con que se puede evaluar la efectividad del control es a través del registro de los logros obtenidos, es decir, llevando constante notación de las metas logradas respecto a lo planeado.

Es importante señalar que no todo se puede controlar por medios cuantificables, o cronológicos, cuando se aplican criterios de este tipo es clara la diferencia entre lo que se planea y lo que se realiza; en las delegaciones regionales de la S.P.P. habrá funciones que puedan caer en este ámbito de control pero deberá tomarse cuidado con los criterios no cuantificables, como las labores profesionales o de dirección que van más acordes -- con criterios de calidad.

Específicamente los medios de control serán los siguientes:

- 1.- Presentación de informes mensuales trimestrales y anuales con las siguientes características:
 - a) Informes por unidad, que sucesivamente describan, las metas logradas cuantitativamente y los recursos utilizados en el período, además incluirá comentarios acerca de la calidad de las metas logradas, y la aceptación que éstas

tienen en los usuarios'

- b) Tendrán que ser puntualmente entregados.
- c) Deberán ser concretos, es decir, sin abusar de la cita ex cesiva de datos, para que sirvan como base en la toma de decisiones.

Es recomendable que se verifiquen eventualmente algunas partes del contenido de los informes para comprobar el grado de confiabilidad de éstos, así como las recomendaciones que los responsables de la elaboración de los informes efectúen para continuar con el plan.

2.- La revisión de acciones constará de las siguientes partes:

- a) Análisis comparativo de lo programado contra lo realizado en la práctica o ejercicio de las funciones.
- b) Inspección minuciosa de las tareas realizadas tanto en su proceso como en el conjunto de resultados de la misma fun ción.

Esta fase de control, se podrá aplicar siempre que no se creen condiciones adversas hacia la forma de realizarlo, pues en su aplicación se pueden provocar sensaciones negativas al personal.

4.6 La Coordinación.

Para efectos del presente trabajo las relaciones de coordinación administrativa de las delegaciones regionales, se tiene - que dar de dos formas, la primera de manera interna es decir - dentro de la conformación orgánica de cada una de las delegaciones regionales como órganos desconcentrados hacia los órganos centrales; la primera de ellas debe ser un sostén para las

delegaciones regionales para lograr la armonía en el ejercicio de sus funciones desterrando fricciones y duplicación, desarrollando las capacidades y aptitudes de sus recursos a su máxima expresión con la meta de cumplir con todos los objetivos propuestos.

Para que el objeto de la coordinación prevalezca es necesario ordenar las acciones de todos los participantes en la desconcentración para dar unidad a la actuación de ésta en la consecución de los propósitos fijados, situación que debe darse dentro de cada una de las delegaciones y de éstas hacia los órganos centrales.

El sistema desconcentrado, requiere de un equilibrado reparto de las tareas tanto de los individuos que participan en ella - como de los órganos que se compone; implica adoptar todos los medios disponibles para conseguir los fines, en una palabra -- dar homogeneidad a las acciones realizadas por grupos en la -- consecución de un propósito común.

No resulta vano enunciar la necesidad de incluir en el sistema desconcentrado de la S.P.P. un subsistema de información que - apoye la operación de la misma, pues no podría existir, una sin cronización de acciones si los componentes del sistema, especí ficamente, los recursos humanos, no cuentan con un pleno conocimiento de lo que debe realizar, lo que hacen sus compañeros y lo que hace el sistema en su conjunto, por lo mismo la con formación del sistema de información interna para las delegaciones, tendrá como tarea adicional y permanente el estar al día en lo que se ha realizado, lo que se realiza en el presente y lo que tendrá que realizar en el futuro, de preferencia a nivel de cada una de las áreas administrativas que corresponden a las delegaciones.

La importancia de establecer un buen sistema de coordinación - que repercuta positivamente en el proceso de integración de ac ciones de una organización, se puede lograr de dos formas; la primera es la implantación de estructuras y procedimientos ade cuados y la segunda es la motivación de su actitud tendiente -

hacia la unificación de actitudes dispersas.

Una organización bien coordinada requiere de la acción de una autoridad central directriz que haga conjugar los esfuerzos - de cada uno de los participantes en las tareas de la institución en lo que se hace imprescindible la definición exacta de la que va a ejecutar, designar a los participantes, su rol en el proceso de ejecución, determinación de la estructura requerida y precisar la forma de dirección y control, en nuestro caso, de cada una de las delegaciones regionales de la S.P.P.

Para implantar una coordinación aceptable, se tendrá que adoptar ésta a la organización vertical y horizontal que prevalece en las delegaciones, para dar congruencia a su estructura interna y de éstas hacia los órganos centrales.

Dentro de los medios formales de coordinación la elaboración de manuales administrativos que abarquen a toda la organización interna de las delegaciones así como de las relaciones - de éstas con el centro, se tendrán que diseñar de manera que sea accesibles al personal, tanto en el lenguaje que se utilice, así como claridad en lo que se asigne con la división de funciones a cada una de las unidades que componen a las delegaciones.

4.7 Los Recursos Humanos

Siendo los recursos humanos, los que dan forma y contenido a la actuación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en las entidades federativas y para el correcto ejercicio de las atribuciones correspondientes, las delegaciones regionales tendrán que contar con el personal necesario que tanto en calidad como en cantidad les permita solventar sus cargas de trabajo.

El incremento en los niveles centrales, deberá restringirse y

fomentar el aumento de personal en las delegaciones regionales mismo que puede controlarse mediante un plan de crecimiento -- que incluyera a toda la Secretaría, con la participación de -- los responsables en las delegaciones regionales y con la extra polación que se haga de sus requerimientos en los aspectos de recursos humanos, financieros y materiales.

La administración de personal en las delegaciones regionales - estará bajo la responsabilidad del Departamento de Apoyo Administrativo, a través del área de recursos humanos, con las modificaciones que se recomienden y explican en seguida. Considerando que las delegaciones regionales cuentan con personal que ha adquirido derechos, cualquier plan sobre el mismo, tendrá que partir de esa base, por lo tanto, en materia de personal, se puede afirmar que la nueva desconcentración contemplaríá la posibilidad de otorgar mayor autonomía a las mismas en las nuevas contrataciones, ya que de esta manera se evitará el vicio que actualmente manifiesta, que es el de mandar personal contratado en el nivel central.

Si se toma en cuenta que con una normatividad adecuada, sería suficiente para que las delegaciones funcionaran en los aspectos referentes a la administración de personal, se llega a la conclusión de que es necesario se le otorgue mayor poder de decisión a las delegaciones sobre los recursos humanos que ésta necesita y no solo el control rutinario operativo.

El poder decidir sobre las nuevas contrataciones, dará por resultado no sólo obtener mayor autonomía en sus recursos, sino que el personal que ingrese bajo éste régimen, tendrá mayor -- conciencia de reforzar la desconcentración de las delegaciones y retomar una actitud más responsable e independiente en sus - diferentes ámbitos de competencia.

Para la implantación del nuevo esquema de administración des-concentrada de las delegaciones se tendrán que desarrollar una

una serie de actos de capacitación, en las que se explicarían las nuevas estructuras, las funciones y objetivos, las relaciones de coordinación etc. del sistema a implantar, con lo que se prepararía a los empleados de las delegaciones para la adopción de los cambios que se requieran.

Un punto clave para el establecimiento del sistema será el otorgar una serie de estímulos económicos para los empleados de las delegaciones, así como promover instancias de superación personal, que permita a los empleados incrementar su preparación técnica y académica en las especialidades que tienen y que sean afines a las tareas desarrolladas en las diferentes áreas de trabajo, para así ser tomadas en cuenta en las promociones a puestos de mayor jerarquía y mejoras salariales. La nueva organización desconcentrada tendrá que observar en su planteamiento, la revisión de los salarios que perciben los trabajadores en las delegaciones, pues consideramos probable que en las actuales circunstancias, los niveles salariales de las delegaciones no son competitivos, por lo que un incremento en los tabuladores salariales, haría atractivo el ingreso de los aspirantes a trabajar en las delegaciones de la S.P.P.

Específicamente se propone la aplicación de los siguientes puntos en materia de administración de recursos humanos:

- 1.- Conceder a las delegaciones regionales el poder de contratación de los empleados de nuevo ingreso, con la política de absorber en lo posible mano de obra local.
- 2.- Elaborar y aplicar a todo el personal, un programa de capacitación en el que se expliquen los objetivos, las funciones y métodos de operación del nuevo sistema desconcentrado.
- 3.- Establecer un sistema de estímulos y recompensas al personal así como los medios para que se superen académica y técnicamente en las áreas afines a su inclinación per-

sonal y a los de la Secretaría.

- 4.- Revisar el tabulador salarial especialmente de los analistas, del personal técnico y secretarial, para hacer atractivo el ingreso y la permanencia del personal en las delegaciones regionales.

4.8 La Estructura Orgánica Tipo

La reorganización para la desconcentración de las delegaciones regionales de la S.P.P., se deberá apoyar en una adecuada estructura orgánica que permita el óptimo desempeño de las funciones a realizar, es decir tendrá que integrar sus unidades de trabajo, en grupos de funciones que sean afines.

Las relaciones de jerarquía, se tendrán que definir entre el personal directivo y el operativo en términos que permitan un desempeño dinámico y ágil en la comunicación resultante entre los encargados de tomar decisiones y de los ejecutantes de esas decisiones.

Otro aspecto que se debe tener en consideración es que la estructura orgánica permita la comunicación de la delegación como un todo desconcentrado hacia las oficinas centrales, para que la intervención o el ejercicio de intercomunicación (centro delegación), no dé cabida a que la parte central absorba o rebase las acciones de las funciones ya desconcentradas a las delegaciones, o modifique los preceptos de la delegación que resulte en una pérdida de control, de los órganos desconcentrados.

Para que se dé una relación armónica en las relaciones internas y se tenga un equilibrio entre el ejercicio de las funciones de las delegaciones como órgano desconcentrado y los órganos normativos centrales, se propone la adopción de la siguiente estructura orgánica por parte de las delegaciones.

- 1.0 Delegado
 - 1.0.1. Asesoría
- 1.1 Departamento de Programación
 - 1.1.1. Oficina de Planeación.
 - 1.1.2. Oficina de Programación.
- 1.2 Departamento de Presupuesto y control de Obra Pública y Bienes Muebles
 - 1.2.1 Oficina de Formulación
 - 1.2.2 Oficina de Ejercicio
 - 1.2.3 Oficina de Seguimiento
 - 1.2.4 Oficina de Control de Obra Pública y Bienes Muebles.
- 1.3 Departamento de Supervisión y Evaluación
 - 1.3.1 Oficina de Supervisión y Control
 - 1.3.2 Oficina de Evaluación.
- 1.4 Departamento de Servicios de Estadística, Geografía e Informática.
 - 1.4.1. Oficina de Desarrollo Estadístico
 - 1.4.2. Oficina de Servicios de Información
- 1.5 Departamento de Apoyo Administrativo
 - 1.5.1 Oficina de Recursos Financieros
 - 1.5.2 Oficina de Recursos Humanos
 - 1.5.3 Oficina de Recursos Materiales y Servicios
- 4.9 Las Funciones

La organización desconcentrada de las delegaciones regionales - se tendrá que plantear desde una clara asignación de funciones a cada una de las áreas que las componen en estas circunstancias, se propone la siguiente distribución.

1.0 Delegado Regional

Representar a la S.P.P. en la entidad federativa así como las derivadas de la dirección y supervisión de las -- áreas integrantes de la delegación.

1.0.1 Asesoría

Asesorar a las diferentes dependencias y entidades del - gobierno estatal y federal en las tareas de planeación.

1.1 Departamento de Programación.

Participar en la elaboración de los programas estatales concertados y de desarrollo estatal; definir los programas y acciones de estrategia social intersectorial; diseñar la metodología del Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales y regionales del mismo, preservando la - congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo; contribuir en la conformación y actualización del Plan Nacional de Desarrollo a nivel estatal; fomentar la participación de los sectores social y privado en la planeación - del desarrollo estatal; coordinar y supervisar las actividades para el cumplimiento de las normas y lineamientos de la programación aplicadas a la política económica y social en el estado; formular proyectos complementarios, tendientes a racionalizar la infraestructura del - estado y el incremento de la productividad; elaborar los programas especiales que fije el presidente de COPLADES.

1.2 Departamento de Presupuesto y Control de Obra Pública y Bienes Muebles

Ejercer el presupuesto de los programas normal y especiales de la Inversión Pública Federal, por medio de los documentos de afectación presupuestal; continuar con el se

guimiento técnico administrativo del avance del Gasto Público Federal; captar la información del ejercicio de la inversión correspondiente a contratos, así como acuerdos por administración directa de obras que lleven a cabo -- las dependencias y entidades del Sector Público Federal en el estado; realizar encuestas para conocer los precios de los principales insumos de la construcción, de acuerdo a la normatividad central; promover el correcto uso y aprovechamiento de los bienes muebles del sector público en la entidad; autorizar y tramitar las solicitudes de baja y destino final de bienes muebles por inutilidad o inaplicación en el servicio, que presenten las dependencias y entidades excepto cuando se vulnere otra disposición legal específica; aplicar las medidas para la verificación física documental, diagnóstico y avalúo cuando la solicitud de baja de los bienes muebles sea -- por inutilidad o inaplicación en el servicio excepto -- cuando disposiciones legales específicas así lo determinen; autorizar la inscripción y revalidación al Registro del Padrón de Contratistas de Obras Públicas cuando los interesados cumplan con los requisitos correspondientes; autorizar la inscripción y refrendo al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, a las solicitudes, cuando éstos cumplan con los requisitos indispensables.

1.3 Departamento de Supervisión y Evaluación.

Supervisar la ejecución de obras y prestación de servicios públicos incluidos en el programa C.U.D. y especiales; evaluar los resultados de los programas y proyectos de la Inversión Pública Federal y del impacto en términos del desarrollo socio-económico; participar en la integración de los programas del C.U.D. y Programas Especiales; colaborar en la realización de los expedientes --

técnicos de las obras; coadyuvar en el levantamiento del inventario de obras de infraestructura existentes y/o -- programadas, terminadas, en proceso, inconclusas o abandonadas; realizar reuniones periódicas con las dependencias ejecutoras para evaluar los reportes de éstas y el seguimiento de campo de la inversión autorizada y el cierre de ejercicio; participar en las reuniones estatales, municipales y sectoriales del COPLADES para evaluar el - seguimiento de la inversión pública federal de programas del CUD y Especiales.

1.4 Departamento de Servicios de Estadística, Geografía e Informática

Colaborar en la captación y procedimiento de la información primaria para estadísticas básicas; realizar las en cuestas que determine la Dirección General de Estadística, en las empresas y establecimientos comerciales en el estado; participar en la integración y desarrollo del Co mité Estatal para el Desarrollo Estadístico y colaborar en sus actividades; aplicar o cancelar las sanciones por infracción en el incumplimiento u omisión de la información con base en las disposiciones de la Ley Federal de - Estadísticas; promover y prestar los servicios de información al público, así como actualizar los centros de do cumentación para venta y consulta; colaborar con los res ponsables, del desarrollo de los sistemas locales de información; proporcionar los servicios de apoyo en captación, proceso e información de datos por medio de equipos locales terminales de computadora o línea de comunicación, a los departamentos de la Delegación que así lo requieran; colaborar en la promoción difusión y coordina ción de acciones operativas de los programas de Censos - Nacionales.

1.5 Departamento de Apoyo Administrativo

Elaborar el anteproyecto anual de presupuesto por programas de la delegación así como informar mensualmente al delegado acerca de los resultados obtenidos; vigilar y controlar el correcto ejercicio de las partidas que componen el presupuesto autorizado; reclutar, seleccionar y controlar el personal de la delegación, conforme a las disposiciones normativas convenidas; promover y difundir la aplicación de las condiciones generales de trabajo y del reglamento de escalafón; proporcionar los servicios de correspondencia, archivo, vigilancia, mensajería, transporte, limpieza así como de conservación y mantenimiento requeridos para el buen funcionamiento de la delegación; establecer y atender el sistema de orientación información y quejas de la Secretaría en el estado; gestionar ante quien corresponda la adquisición de bienes y servicios de la delegación, así como suministrar y controlar los bienes que soliciten las diferentes áreas de la misma.

5. CONCLUSIONES.

Las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto se enmarcan dentro del esquema centralizado por la naturaleza de los fines que ésta persigue, como lo es la de regir el desarrollo económico del país, desde ésta perspectiva, sobre el objetivo del desarrollo, se han generado una serie de estudios teóricos, que han - analizado todas las áreas susceptibles de investigación y que se han caracterizado por explicarlo por los medios económicos y políticos que se dan en un contexto específico o circunscripción territorial muy poco desde el punto de vista del instrumento con el que se materializa, es decir desde las áreas y las personas que en la realidad les corresponde aplicar la tarea de la planeación y desarrollar los planes y programas en un contexto determinado siendo éste un elemento clave en los objetivos de la planeación, en éstas condiciones - se puede asegurar que la descentralización política, económica y social se apoya en una acción similar desde un enfoque administrativo, o sea que se tiene que - ir construyendo los medios adecuados que serán requisito para el logro de la descentralización administrativa.

La figura de la desconcentración administrativa, constituye una parte intermedia entre la centralización y

la descentralización administrativa, ya que a la vez - que concede cierto grado de autonomía en sus formas de organización y toma de decisiones a parte de un todo - orgánico, ayuda a que las partes que se desconcentran, desarrollen en su ámbito de competencia un nivel de -- eficiencia adecuado al medio en que se desenvuelve derivándose de ahí un ente administrativo autosuficiente en las parte orgánico decisionales que le corresponda realizar.

En el caso que aquí se concluye, los órganos federales al aplicar un programa de desconcentración más racional, coadyuvarán a que en las entidades federativas se vaya formando una infraestructura administrativa en los lugares en que se asientan los órganos desconcentrados, es decir, va formando recursos humanos concientes de - las necesidades locales que en materia de planeación - se requieren para tener una participación auténtica en el proceso de planeación nacional. La desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto permitirá asentar las acciones para el desarrollo integral - hacia las bases de las regiones y estados donde éste - se necesita además de hacer participe a los tres niveles de gobierno en sus respectivas circunscripciones - territoriales con mayor autonomía.

Es un hecho comprobable que a mayor centralización, la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la

Federación, se diluye por los largos tramos de control que se utilizan en la organización de la Administración Pública Federal, si además se toma en cuenta la inherente dispersión física entre los órganos desconcentrados y los órganos centrales, así como considerar que los órganos centrales, sólo tienen una noción genérica y global de lo que se desempeña en una delegación regional, se tendrá una visión aproximada de lo que esto representa para permitir una delimitación de las responsabilidades sobre el correcto ejercicio de las funciones por parte de los órganos desconcentrados; pues en la mayoría de los casos los atavismos centralizantes provocan que se investigue la responsabilidad y se aplique la Ley sólo en casos punibles y no en el despacho eficiente y oportuno de los asuntos que se desahogan en los órganos desconcentrados, desde esta perspectiva una estrategia adecuada para la desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, permitirá aumentar la responsabilidad de los titulares de los órganos y/o representaciones desconcentradas.

Otro de los aspectos que reviste la aplicación de un programa de desconcentración en la Secretaría de Programación y Presupuesto lo conforma la integración de mecanismos de evaluación más objetivos pues por regla general, se tiene que los altos niveles de la administración central, son los que elaboran las categorías de --

control y evaluación y que interesa más a los altos funcionarios, que coinciden en afirmar que sólo la mayor - productividad de una institución es lo importante, sin considerar los problemas intermedios o mucho menos la - opinión de la parte operativa; por lo que con una delimitación de funciones y actividades entre las delegaciones y los órganos centrales se está en posibilidad de - facilitar la comunicación de experiencias específicas - entre niveles decisorios y operativos para mejorar los criterios de evaluación.

Los órganos desconcentrados de la Secretaría de Programación y Presupuesto se encuentran en diferentes grados de desarrollo, dependiendo en muchos casos, del titular y de las relaciones que estas tengan con las autoridades de las entidades federativas y con los titulares de los órganos centrales de la Secretaría pero sobre todo del personal con que laboran pues es éste el que va a - dar una respuesta objetiva al grado de eficiencia alcanzado por las mismas; bajo este enfoque el carácter centralizado de la contratación y desarrollo de personal - de las delegaciones, resulta un tanto nocivo, ya que -- con el afán de regir los destinos de la Secretaría de - manera uniforme, se incorpora a las delegaciones personal fuera de las características que requieren las mismas, con la desconcentración de la facultad para contratar y desarrollar a su personal se proporciona una base

firme que redundará en la contratación y desarrollo de personal que se adapte en corto tiempo a los requerimientos específicos de los órganos desconcentrados, es un hecho, que existen inconformidades de los titulares de las delegaciones por la escasez de los recursos humanos en los lugares sede, pero si se toma en cuenta - que en algunas delegaciones no se han dado los pasos - para crear una auténtica demanda de recursos humanos - que especifique los requerimientos por parte de las delegaciones regionales, la relativa autonomía que implica la desconcentración, mejorará la asignación de personal en las funciones a desarrollar, pues si actualmente existen fallas en la selección de personal es precisamente por estar desvinculadas las políticas de contratación de recursos humanos de las necesidades locales de cada una de las delegaciones, bajo estas consideraciones, la aplicación de medidas racionales de desconcentración, mejorarán la selección de personal por la flexibilidad en la política de recursos humanos.

El flujo de información que actualmente predomina en la Secretaría de Programación y Presupuesto entre los órganos centrales y los desconcentrados es paralelo a la jerarquía que guarda la estructura central de la propia Secretaría, lo cual se refleja en una lenta capacidad de respuesta a problemas que requieren de una resolución urgente.

La información ascendente, se genera en los órganos - desconcentrados, como resultado del ejercicio de sus - funciones, hacia el órgano coordinador central que es el que se encarga de interpretar y responder a determinado insumo de información en el que pueden participar o no el resto de los órganos centrales.

La información descendente nace, generalmente como respuesta a un estímulo de la información que los órganos desconcentrados realizan para los órganos centrales y parte precisamente de éstos últimos a través de políticas generales que van a modificar el comportamiento -- general de las delegaciones, pero la principal caracte- rística es el poder derivado de la autoridad que detentan los puestos y órganos superiores, ya que puede rectificar o cambiar en su totalidad el funcionamiento de una organización.

Por lo tanto la política de desconcentración en la Se- cretaría de Programación y Presupuesto, respecto a las Delegaciones Regionales, permitirá ampliar las expectativas de la información para que sea más directa y oportuna, ya que el tramo de control acerca a las partes de la organización entre áreas directivas y operativas.

Tomando en consideración que la característica de ser parte de la administración centralizada toda represen- tación del gobierno federal en las entidades federati- vas y que cumple una función sustantiva del pacto federal,

otorgando mayor autonomía a la actuación local de esas representaciones, se estaría en posibilidad de que éstas últimas se compenentren o asimilen más a los problemas que se dan localmente ya que el excesivo control de los órganos desconcentrados en muchos casos sólo es un coto a la agilización de las funciones o autorizaciones que se requieren en la ejecución de programas de los diferentes niveles de gobierno; por la especialidad de la función de asignación presupuestal en las delegaciones de la Secretaría de Programación y presupuesto que tienen una decisiva participación en los programas de desarrollo regional, en algunos casos se retardan innecesariamente, con lo que deja de ejercer una parte del presupuesto asignado a cualquier proyecto, que afecta no sólo a la parte proporcional de la federación, sino también a la participación de los gobiernos estatales y municipales, por la ociosidad de los recursos disponibles y el consecuente retraso en los beneficios que acarrea el oportuno ejercicio del presupuesto, con una política de desconcentración más racional, se podrá fortalecer a las entidades federativas y a los municipios en la ejecución de programas tripartitas.

El fenómeno constante que se da en la Administración Pública Federal, que consiste en la consulta periódica de las áreas periféricas a los órganos centrales, para cualquier tipo de conducta o actitud a seguir en rela-

ción al funcionamiento de una institución, por la estructura centralizada de su organización, también se refleja en la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que algunas de las medidas que se consultan son en gran parte cuestiones operativas, que por la frecuencia con que se presentan, pueden formar parte de las facultades a desconcentrar, evitando con esto, los gastos de comunicación y la pérdida de tiempo en la atención de los asuntos.

Con la aplicación de las medidas de desconcentración — que se proponen para la Secretaría y con la identificación de las actividades más recurrentes en las consultas realizadas, se estaría en posibilidades de acercar las decisiones a los lugares en que se generan los problemas.

Pues en éstas condiciones se otorga mayor libertad a -- los órganos desconcentrados en los asuntos de controversia que se dan en los niveles operativos, ya que se les permite instrumentar y aplicar sus propias decisiones.

Dentro del esquema centralizado que impera en el Poder Ejecutivo Federal, y dado el tradicional comportamiento de la concentración en la toma de decisiones en los aspectos sustantivos y operativos que desde luego afectan también a la Secretaría de Programación y Presupuesto — en la que se observa que en materia de recursos humanos,

concretamente en actividades de reclutamiento, selección y contratación de personal, también se realizan de manera centralizada; por lo tanto, con las medidas que se proponen para la nueva imagen que adoptaría la desconcentración de la Secretaría, se estaría en posibilidades de propiciar el arraigo de la gente en sus lugares de origen, ya que para su ejercicio absorbe mano de obra local.

Consecuentemente se evitaría la descapitalización en recursos humanos de los órganos desconcentrados, en los cambios de régimen federal, y retener al personal que de alguna forma, ya ha logrado una especialización en alguna de las funciones que desarrolla la Secretaría en los Estados.

Una reflexión final en torno a la desconcentración, en el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en base a lo anteriormente tratado, consiste en afirmar que por el carácter globalizador de la Secretaría a pesar de la desconcentración que se adopte, no dejará de ser parte de la administración centralizada del Poder Ejecutivo Federal, como órgano al que constitucionalmente le corresponde la rectoría del desarrollo económico del país, lo que no quiere decir que necesariamente se deben asentar los recursos humanos, materiales y técnicos centralizadamente, pues se pueden desarrollar funciones de manera ordenada con el carácter normativo que proporcione unidad a las acciones que de-

sarrolla la Secretaría en las entidades federativas, como se ha tratado de demostrar en el presente trabajo.

6.- CUADROS

ÁREAS DE TRABAJO DELEGACION	ÁREA DEL DELEGADO	UNIDAD DE PROGRAMACION	UNIDAD DE PRESUPUESTO	UNIDAD DE SUPERVISION Y CONTROL	UASNEGI (*)	UNIDAD DE APOYO ADMINISTRATIVO	OTRAS ÁREAS (**)	TOTAL
AGUASCALIENTES	7	10	3	11	1	12	Estadística 1	45
BAJA CALIFORNIA NORTE	3	6	3	27	8	22	Comp. 4 Est. 9	62
BAJA CALIFORNIA SUR	4	10	--	13	2	13	Estadística 2	44
CAMPECHE	4	9	13	12	3	19	--	60
COAHUILA	5	12	17	16	6	13	Estadística 15	84
COLIMA	8	7	4	10	7	13	--	49
CHILAPAS	8	9	4	12	5	11	Estadística 16	65
CHIHUAHUA	5	12	7	13	8	18	Estadística 15	78
DURANGO	3	10	6	10	6	14	CGSNEGI 2	51
GUANAJUATO	4	10	9	16	4	18	22	83
GUERRERO	2	12	6	18	1	9	Estadística 14	62
HIDALGO	4	10	2	11	4	11	Estadística 4	46
JALISCO	5	11	13	16	14	27	Estadística 22	110
MEXICO	4	12	3	7	9	10	--	45
MICHOCAN	4	11	7	15	7	21	Estadística 13	78
MORELOS	4	10	2	12	2	17	Est. 4 Censos 4	55
NAYARIT	5	18	7	11	4	7	Estadística 4	53
NUEVO LEON	8	7	11	17	9	29	Estadística 24	105
OAXACA	5	13	8	13	4	22	CGSNEGI 6	71
PUEBLA	4	10	12	16	8	7	Estadística 21	78
QUERETARO	3	8	7	8	8	8	Estadística 2	38
QUINTANA ROO	3	7	6	10	6 (1)	10	Sub.C.P. 3	45
SAN LUIS POTOSI	5	11	9	13	3	12	CGSNEGI 22	75
SINALOA	5	11	6	18	2	14	Estadística 8	64
SONORA	4	15	13	12	3	14	Estadística 14	75
TABASCO	8	5	6	18	9	11	--	57
TAMULIPIAS	4	9	2	15	--	12	CGSNEGI 2 Est. 23	67
TLANCALA	3	16	2	13	2	9	Est. 2	47
VERACRUZ	4	17	13	24	7	25	CGSNEGI 22	112
YUCATAN	4	14	7	14	1	27	Est. 13	80
ZACATECAS	3	14	5	12	1	10	Est. 9	54

(1) CGSNEGI
 (*) Unidad de Apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática
 (**) No formalizadas

FUENTE: AUTOEVALUACION DE LA GESTION DELEGACIONAL 1982.

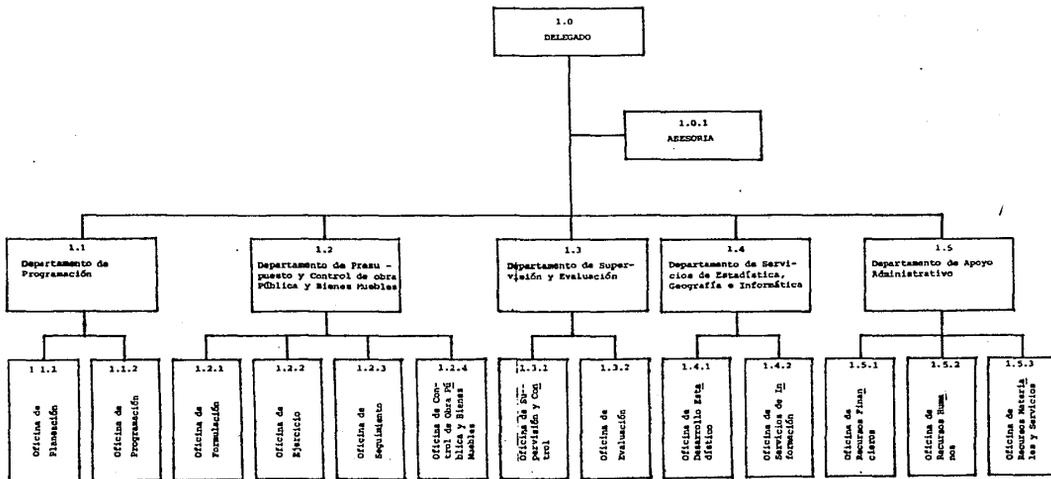
ESTRUCTURA ACUERDO 26-XII-78	1.0 DELEGACION	1.0.1. UNIDAD DE PROGRAMA CION	1.0.2. UNIDAD DE PRESU- PUESTO	1.0.3. UNIDAD DE SUPER- VISION Y CONTROL	1.0.4. UNASNEGI	1.0.5. UNIDAD DE APOYO ADMINIS- TRATIVO	OTRAS (*)	OTRAS (*)
AQUASCALENTES	1.0.	1.0.2.	1.0.1.	1.0.3.	1.0.4.	1.0.5.	Estadística 1.0.6.	
BAJA CALIFORNIA NORTE	1.0.	1.0.1.	1.0.3.	1.0.2.	1.0.4.	1.0.5.	CGSNEGI 1.0.6.	Estadística 1.0.7.
BAJA CALIFORNIA SUR	1.0.	1.0.1.	(*)	1.0.2.	1.0.4.	1.0.3.	Estadística 1.0.5.	
CAMPECHE	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	---	
COAHUILA	1.0.	1.0.1.	1.0.3.	1.0.2.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
COLIMA	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	---	
CHILAPAS	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
CHIRAHUA	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
DURANGO	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.6.	1.0.4.	CGSNEGI 1.0.5.	
GUANAJUATO	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	---	1.0.4.	CGSNEGI 1.0.5.	Estadística 1.0.6.
GUERRERO	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
HIDALGO	1.0.	1.0.2.	1.0.1.	1.0.3.	1.0.4.	1.0.5.	Estadística 1.0.6.	
JALISCO	1.0.	1.0.1.	1.0.3.	1.0.2.	1.0.4.	1.0.5.	Estadística 1.0.6.	
MEXICO	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	---	
MICHUACAN	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	---	1.0.4.	CGSNEGI 1.0.5.	Estadística 1.0.6.
MORELOS	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	Censos 1.0.7.
NAYARIT	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
NUÉVO LEÓN	1.0.	1.0.2.	1.0.1.	1.0.3.	1.0.4.	1.0.5.	Estadística 1.0.6.	
OAXACA	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	CGSNEGI 1.0.6.	
PUEBLA	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
QUERETARO	1.0.	1.0.2.	1.0.1.	1.0.3.	1.0.4.	1.0.5.	Estadística 1.0.6.	
QUINTANA ROO	1.0.	1.0.2.	1.0.1.	1.0.3.	---	1.0.6.	Sub. C. P. 1.0.4.	CGSNEGI 1.0.5.
SAN LUIS POTOSÍ	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	CGSNEGI 1.0.6.	
SINALOA	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
SONORA	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
TABASCO	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	---	
TAMAULIPAS	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	---	1.0.4.	CGSNEGI 1.0.5.	Estadística 1.0.6.
TLAXCALA	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
VERACRUZ	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	CGSNEGI 1.0.6.	
YUCATAN	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	
ZACATECAS	1.0.	1.0.1.	1.0.2.	1.0.3.	1.0.5.	1.0.4.	Estadística 1.0.6.	

NOTA: Los números contenidos en las intersecciones, indican el orden en que las delegaciones con forman la estructura orgánica de los primeros niveles en relación a la estructura señalada en el acuerdo del 26-XII-78

(*) No reconocidas oficialmente.

FUENTE: AUTOEVALUACION DE LA GESTION DELEGACIONAL. 1982

ORGANOGRAMA TIPO



PROPUESTA DE ORGANIZACION PARA LAS DELEGACIONES REGIONALES

7.- NOTAS

- (1) Tena Ramirez Felipe "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa, México, 1978 P. 95
- (2) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa México, 1979 P. 65
- (3) Ibid, P. 65
- (4) Newman H. William y Otros, "La Dinámica Administrativa". Ed. Diana, México, 1976 P. 91
- (5) Op. Cit. P. 166
- (6) Op. Cit. P. 167
- (7) Faya Viesca Jacinto "La Administración Pública Federal" Ed. Porrúa, México 1979, P. 45
- (8) Ibid, P. 46
- (9) Ibid. P. 46
- (10) Op. Cit. P. 201
- (11) Op. Cit. P. 91
- (12) Ibid, P. 90
- (13) Koots y O'donell "Curso de Administración Moderna" Ed. Mc. Graw Hill, México 1971, P. 351
- (14) Op. Cit. P. 91
- (15) Ibid. P. 103

- (16) Op. Cit. P. 202
- (17) Ibid P. 202
- (18) Ibid P. 206
- (19) Ibid P. 213
- (20) Ibid P. 223
- (21) Terry, George R. "Principios de Administración", Ed. CECSA, México 1978, P. 389
- (22) Ibid P. 394
- (23) Ibid P. 394
- (24) Op. Cit. P. 119
- (25) Waterston Albert, "Planificación del Desarrollo", Ed. F.C.E., México 1979 P. 251
- (26) Op. Cit. P. 120
- (27) Ibid, P. 117
- (28) Jiménez Castro Wilburg, "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", Ed. F.C.E. México, P. 159
- (29) Ibid P. 156
- (30) Ibid P. 153
- (31) Ibid P. 155
- (32) Ibid P. 156

- (33) Siwek - Poydesseau Jeanne y Otros, "Desconcentración Administrativa", Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A. México, Colección Seminarios, 1976.P.289
- (34) Ibid P. 289
- (35) Ibid P. 290
- (36) Ibid P. 290
- (37) Ibid P. 290
- (38) Ibid P. 290
- (39) Ibid P. 302
- (40) Ibid P. 310
- (41) Ibid P. 310
- (42) Ibid P. 312
- (43) Ibid P. 315
- (44) Ibid P. 328
- (45) Ibid P. 328
- (46) Ibid P. 333
- (47) Ibid P. 234
- (48) Ibid P. 220
- (49) Ibid P. 223

- (50) Ibid P. 224
- (51) Ibid P. 225
- (52) Ibid P. 225
- (53) Ibid P. 225
- (54) Acosta Romero Miguel, "Teoría General del De
recho Administrativo", Ed. Porrúa, México --
1979 P. 156
- (55) Ibid P. 157
- (56) Ibid P. 158
- (57) Ibid P. 160
- (58) Ibid P. 161
- (59) Ibid P. 161
- (60) Martínez Silva Mario y Otros "Diccionario de
Política y Administración Pública", Ed. Cole
gio de Licenciados en Ciencias Políticas y -
Administración Pública, México 1978, P. 386
- (61) Ibid P. 386
- (62) Ibid P. 388
- (63) "Manual de Organización General de la Secre
taría de Programación y Presupuesto", compi
lación Jurídica de la Secretaría de Programa
ción y Presupuesto T. 2 México 1980 P. 532
- (64) Ibid P. 532
- (65) Ibid P. 533

- (66) Ibid P. 534
- (67) Ibid P. 534
- (68) "La Planeación Nacional y el Sector Público",
Secretaría de la Presidencia, México 1976 P.
14
- (69) Ibid P. 15
- (70) Op. Cit. 535
- (71) Ibid P. 535
- (72) Ibid P. 535
- (73) Ibid P. 535
- (74) Ibid P. 535
- (75) Ibid P. 535
- (76) Ibid P. 535
- (77) Ibid P. 535
- (78) Ibid P. 536
- (79) Ibid P. 536
- (80) Ibid P. 536
- (81) Ibid P. 536
- (82) Ibid P. 537
- (83) Ibid P. 537

- (84) Ibid P. 537
- (85) Ibid P. 537
- (86) Ibid P. 538
- (87) Ibid P. 538
- (88) Ibid P. 539
- (89) Ibid P. 539
- (90) Ibid P. 539
- (91) Ibid P. 540
- (92) D.O. (29-XII-82) P. 4
- (93) "Planeación Democrática" Consulta Popular, -
S.P.P. No. 1 Febrero de 1983, P. 24
- (94) "Gufa Organizacional de las Delegaciones Re-
gionales" Documento Interno, Dirección Gene-
ral de Control Operativo de las Delegaciones
S.P.P. 1982 P. 12
- (95) Op. Cit. P. 19
- (96) "Inventario de Recursos Humanos", Secretaría
de Programación y Presupuesto, Oficialía Ma-
yor 1982 S/N P.
- (97) Ibid S/N P.

8.- BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero,
Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", UNAM, México 1973
- Carrillo Castro,
Alejandro "Fortalecimiento del Pacto Federal y Reforma Administrativa", INAP, serie Praxis, No. 40 México 1981
- Carrillo Castro,
Alejandro "La Reforma Administrativa en México", Ediciones INAP, México 1975
- Carrillo Castro,
Alejandro "La Reforma Administrativa en México, como uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos", CNCA - ISSSTE, serie divulgación, colección libros No. 1
- Carrillo Castro,
Alejandro
Reyes Heróles,
Jesus Et - al "Las Reformas Políticas y - Administrativa en México", Revista Latinoamericana de Administración - Pública, Nos. 5 y 6 1977.
- Deutsch Karl W. "Política y Gobierno", Fondo de Cultura Económica, México 1976.
- Duhalt Krauss,
Miguel "La Administración de Personal en el sector Público" un enfoque sistemático, INAP, México 1974.
- Duhalt Krauss,
Miguel Et - al "La Administración Pública - Federal", T.I., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1976.

- Dwight Waldo. "Administración Pública", Ed. Trillas, México, 1976.
- Faya Viesca, Jacinto "La Administración Pública Federal", Ed. Porrúa, México, 1979.
- Fraga Gabino "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa S.A., México, 1972.
- González Cosío, Arturo. "El Poder Público y la Jurisdicción - en Materia Administrativa en México", Ed. Porrúa, S.A. México, 1976.
- Jimenez Castro, Wilburg "Administración Pública para el Desarrollo Integral" Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Jimenez Castro, Wilburg "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1970.
- Kcots y O'donell "Curso de Administración Moderna" - - Ed. Mc. Graw Hill, México, 1971.
- Leemans, A.F., "Como Reformar la Administración Pública", Ed. Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Martínez Silva, Mario. et - al "Diccionario de Política y Administración Pública", Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, -- 1978.

- Muñoz Amato,
Pedro
- "Intruducción a la Administración - Pública", Tomos I y II, Ed. Fondo - de Cultura Económica, México, 1974.
- Newman H. William,
- et - al "La Dinámica Administrativa" Ed. Diana, México, 1976.
- Pichardo Pagaza,
Ignacio
- "10 años de Planificación y Administración Pública en México", ensayos del INAP., México, 1974.
- Presidencia de la República.
- "Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal", -- Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.
- Presidencia de la República,
- "Fortalecimiento del Pacto Federal - 1976 - 1981, antecedentes y programa de la IV Reunión de la República," -- Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981.
- Presidencia de la República,
- "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal", Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, México, 1981.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- "Autoevaluación de la Gestión Delegacional 1982". de las Delegaciones Regionales de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacan, Morelos,

Nayarit, Nuevo Leon, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Coordinación General de Delegaciones Regionales, México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Compendio Temático" Tomos I y II, de la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Inventario de Recursos Humanos", Oficialía Mayor, México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Manual de Procedimientos Administrativos de Recursos Humanos", Coordinación General de Delegaciones Regionales, México, 1981.

Sharkansky Ira,

"Administración Pública", Editores Asociados, S.A. México, 1977.

Secretaría de la Presidencia.

"Avances en la Desconcentración Administrativa Federal", boletín de Estudios Administrativos No. 6, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976

Secretaría de la Presidencia.

"Desconcentración Administrativa", Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Serra Rojas,
Andrés.

"Derecho Administrativo", Tomos I y II, Editorial Porrúa, S.A. México - 1977.

Solis, Leopoldo

"Planes de Desarrollo Económico y Social en México", Ed. Sep Setenta, México, 1975.

Tena Ramírez,
Felipe.

"Derecho Constitucional Mexicano",
Ed. Porrúa, S.A. México, 1976.

Terry, George R.

"Principios de Administración", Ed.
CECSA, México, 1978.

Waterston Albert

"Planificación del Desarrollo", Ed.
Fondo de Cultura Económica, México,
1979.