

50
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA INERCIA DE LA DESCONCENTRACION
ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL CENTRALIZADA: UNA PROPUESTA
DE SOLUCION**

T E S I S P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
NOE V A R G A S G A R C I A

MEXICO, D. F.

1991

FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. MARCO HISTORICO	
1.1.- ANTECEDENTES	7
1.2.- LIMITANTES EN LOS MODELOS INSTRUMENTADOS	28
1.2.1.- Sexenio 1970-1976	29
1.2.2.- Sexenio 1976-1982	34
CAPITULO 2. MARCO TEORICO	
2.1.- CONCEPTUALIZACION DE TERMINOS RELACIONADOS	40
2.2.- LA INERCIA ADMINISTRATIVA EN LA DESCONCENTRACION DE LA A.P.F., CENTRALIZADA	51
2.3.- CARACTERIZACION CONCEPTUAL DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.	
2.3.1.- Centralización administrativa	53
2.3.2.- Descentralización administrativa	56
2.3.3.- Desconcentración administrativa	64

CAPITULO 3. LA DESCONCENTRACION EN

EL SEXENIO 1982-1988.

3.1.- LA DESCONCENTRACION EN EL ESQUEMA DE PLANEACION DE LA A.P.F., CENTRALIZADA	76
3.2.- LAS ACCIONES REALIZADAS	85
3.3.- ANALISIS DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL SEXENIO 1982-1988	100

CAPITULO 4. TENTATIVAS PARA LA FORMULACION DE

UNA POLITICA DESCONCENTRADORA.

4.1.- LA PROBLEMATICA DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA A.P.F., CENTRALIZADA	
4.1.1.- Factores estructurales	120
4.1.2.- Aspectos político-administrativos condicionantes	125
4.1.3.- Decisión política	141
4.2.- PROPUESTA DE UN MODELO GLOBAL DE DESCONCENTRACION PARA LA A.P.F., CENTRALIZADA.	
4.2.1.- Consideraciones generales	150
4.2.2.- Diagnóstico y análisis de la estructura y funcionamiento real de la dependencia	156
4.2.3.- Diagnóstico de la desconcentración practicada	157

4.2.4.- El papel de las áreas de organización en el esquema propuesto	162
4.2.5.- Determinación de lo que hay que desconcentrar	169
4.2.6.- Alternativas para la desconcentración externa en la constitución del proyecto	173
4.2.7.- Modelo de coordinación micro-macro administrativo	181
CONCLUSIONES	192
BIBLIOGRAFIA	197

INTRODUCCION

La importancia que revisten para la Administración Pública Federal los estudios sobre el diseño y desempeño de sus estructuras, para obtener soluciones alternativas que eleven la calidad de sus servicios en favor de la sociedad, originó el interés específico del caso de la desconcentración administrativa; su origen y desarrollo, logros y obstáculos, en un período efectivo de tres sexenios, de 1970 a 1988, en la administración centralizada.

El término desconcentración administrativa se manejará - en esta investigación desde dos perspectivas totalmente relacionadas:

- 1.- Como instrumento jurídico-administrativo dirigido a la obtención de una administración central moderna y eficaz.
- 2.- Como proceso, porque su estudio contempla un período evolutivo y sus distintas fases de desarrollo, con relación directa al fenómeno que le ha condicionado.

La aplicación de la desconcentración a través del período de estudio marcado, indica que dicho instrumento no ha podido vencer una tendencia con dos formas de manifestación; la excesiva centralización en la distribución del poder de decisión y la concentración de órganos, personal y recursos en la ciudad de México, en la administración central. De esto se puede derivar que al interior del mismo proceso desconcentrador se ha venido configurando un fenómeno de inercia que le ha dejado como una herramienta de débil poder reorganizativo.

A lo largo del desarrollo de esta investigación se presentarán elementos directamente relacionados con esa problemática

tica, como; la efectividad real de los apoyos concedidos a los sistemas de organización interna, la demagogia de la planeación y su reflejo en la programación, ejecución, coordinación, control y evaluación en el proceso, la insuficiencia e imprecisión de las bases jurídicas, la asignación política del presupuesto y las conductas burocráticas de las autoridades públicas, que entre otras, han interactuado para poner de manifiesto dicho fenómeno contraproducente en la Administración Pública Federal centralizada.

La desconcentración ha seguido una línea discontinua entre sexenio y sexenio, debido a decisiones de óptica política, situación que ha jugado un papel importante en la efectividad de las medidas realizadas y su consolidación.

Debe tenerse presente que el uso de la desconcentración presenta implicaciones político-administrativas distintivas a las de la descentralización administrativa en cualquiera de sus modalidades y el único efecto complementario de ambos instrumentos es el que se refiere al descongestionamiento de las estructuras administrativas al interior del país. La metamorfosis que ha experimentado la desconcentración en la concepción política de las autoridades públicas, la han colocado como parte de los esfuerzos de descentralización; esto fue particularmente visible en el sexenio 1982-1988.

A la desconcentración le ha sido conferida una débil presencia política en muchos casos y ello es el origen de la incapacidad que ha demostrado para producir cambios efectivos - a la excesiva centralización de decisiones y concentración de órganos, personal y recursos en la administración central, ya que el impulso político es indispensable para que cualquier -

propósito de reorganización supere los límites del formalismo público.

Entonces, la tendencia centralizante en la distribución del poder de decisión es el punto clave de la lucha de la desconcentración en un doble plano; frente a la actitud centralizadora y concentradora y frente a la inercia de la que se vale para impedir el cambio a un esquema mejor en la distribución de las decisiones.

Así, el objetivo principal de ésta tesis es analizar la eficacia de la desconcentración como proceso, para proceder a plantear soluciones que redefinan esa situación. Al dividir dicho objetivo en todas sus partes, se pretende:

- 1.- Mostrar como se ha comportado el fenómeno de la inercia administrativa en el proceso de desconcentración, cómo se fue configurando en cada sexenio y sus implicaciones en el funcionamiento de las dependencias.
- 2.- Definir las características teóricas de dicha técnica de reorganización, la de los términos con los que se le confunde y la de aquellos otros que se le relacionan.
- 3.- En base a lo anterior, plantear una vía de acción alternativa que permita contar con un efectivo instrumento de reorganización administrativa capaz de estabilizar los cambios necesarios a la estructura y funcionamiento de las dependencias públicas.

En base a lo anterior, se estructuraron cuatro capítulos para ésta investigación:

En el marco histórico se ha considerado una descripción

de los antecedentes que dieron origen al uso generalizado de la desconcentración en la Administración Pública Federal centralizada; las causas y consecuencias de un proceso concentrador que llegó a afectar negativamente el funcionamiento administrativo y los pasos más importantes que se dieron para la creación de una infraestructura administrativa dirigida a analizar y proponer medidas para disminuir dicha tendencia.

Posteriormente y con la intención de mostrar un panorama continuo, se presentará lo acontecido en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, como iniciador del uso generalizado de la desconcentración y seguir con la administración de José López Portillo, donde se marcan estrategias interesantes en el uso de esta herramienta jurídico-administrativa.

Una última sección de este capítulo plantea el análisis de los elementos recogidos de esos dos períodos de gobierno, donde podrá verse cómo se va conformando y definiendo la problemática inercial en la desconcentración.

En el marco teórico se ofrece una base conceptual dirigida a terminar con las dudas que aún se desprenden de la desconcentración, con relación a la descentralización y la centralización (como sistema de organización y como fenómeno administrativo).

Para conseguir lo anterior se hace indispensable en principio esclarecer la naturaleza de ciertos términos directamente relacionados con la desconcentración, tales como; organización, función, autoridad, toma de decisiones, control, reorganización, relación jerárquica, jerarquía, eficiencia y eficacia.

Adicionalmente, se ofrece un encuadre del fenómeno de -

inerencia administrativa, como resultado del accionar conjunto de una serie de elementos condicionantes de la desconcentración.

La desconcentración en el sexenio 1982-1988 constituye - la parte final del período de estudio dedicado a la desconcentración.

La información recogida de ese sexenio permite ofrecer - una panorámica más clara y abundante sobre las deficiencias - detectadas en el proceso de planeación de la desconcentración y el enfoque político conferido bajo el título de "descentralización administrativa", la eficacia del conjunto de medidas efectuadas y la persistencia de los fenómenos centralizadores y concentradores.

Tentativas para la formulación de una política desconcentradora constituye el capítulo más importante, en vista de - que ahí se conforma una explicación general del problema inherencial en la desconcentración y se expone un modelo por medio - del cual se pueda redefinir la eficiencia del proceso.

En consideración a lo anterior, se ofrecen dos apartados:

- La primera parte sintetiza los análisis expuestos en cada uno de los capítulos anteriores, con la intención de obtener una explicación general del problema, en base a lo cual se marquen las limitantes que deberá observar cualquier propuesta.
- La segunda parte es la exposición de una propuesta, donde se plantea un modelo redefinido e integral para la desconcentración en la administración centralizada.

Se trata de una tentativa de difícil comprensión, dada -

la gran cantidad de variables, aspectos, facetas y tiempos - que se rescatan en esta investigación, pero ante todo, se trata de un intento comprometido por esclarecer el fondo del problema real en esta herramienta reorganizativa de la administración y pugnar por su solución.

1.- MARCO HISTORICO

1.1.- ANTECEDENTES

Se inicia esta investigación con la siguiente aclaración: cuando se habla de "aparato estatal", se hace referencia a la parte que ejerce el poder en el Estado; a la estructura que requiere éste para la aplicación de la norma jurídica, llamado gobierno y dentro de éste, interesa la instancia ejecutiva que conforma y dirige a la Administración Pública Federal y especialmente la administración central.

Desde esa perspectiva es viable decir que la Administración Pública Federal ¹ constituye un conducto importante por el que se manifiesta la personalidad jurídica del Estado. Por tanto, existe una relación estrecha y consecutiva entre estos términos; el gobierno como representante de la persona jurídica del Estado y la administración pública como la parte visible del gobierno, ² es decir, la presencia organizadora del Estado en la sociedad.

Terminado el período revolucionario, debía consolidarse el proyecto político emanado de la constitución de 1917, lo que implicaba propiciar la estabilidad social, política y económica del país. Esto hizo necesaria la presencia de un Estado mexicano altamente centralizado que pudiese dirigir a nivel nacional, una concepción de desarrollo que acabó basándose en un fuerte apoyo a la industrialización que trajo aunado

1.- A.P.F., se entenderá como Administración Pública Federal.

2.- Fraga, Gabino. Derecho administrativo. México. Editorial Porrúa, S.A. 1973. p. 117.

un acentuado crecimiento de algunas capitales, especialmente la ciudad de México.

La capital del país se convirtió en el centro de la actividad política, económica, social y cultural, y durante varias décadas experimentó un acelerado crecimiento poblacional y fue el receptáculo de la mayor parte de la actividad industrial y comercial de la nación, así como generadora de una alta demanda de servicios públicos.

El Estado mismo tuvo que adaptarse a ese proceso de cambio en el que la sociedad crecía y se complejizaba. Esto se tradujo en una ampliación de las actividades estatales; la administración creció y durante medio siglo se registró un aumento impresionante de dependencias centrales y organismos descentralizados.

Sin embargo, estos terminaron estableciendo la gran mayoría de sus oficinas y órganos en el Distrito Federal, pues este ha sido el sitio donde la gran masa de las decisiones públicas se han originado. Esa centralización en la toma de decisiones evolucionó hasta convertirse en un fenómeno en el que los niveles operativos de la administración central quedaban desprovistos de movilidad para realizar sus actividades, lo que mostraba a un cuerpo público con lentas reacciones ante las demandas locales e imposibilitado para atender las necesidades nacionales.

El alto crecimiento de la administración, su concentración en la ciudad de México y la centralización de decisiones en los altos niveles jerárquicos, terminaron por comportarse como un freno para el desarrollo nacional, además de proyectar una serie de disfunciones y ser un obstáculo para el desa-

rollo administrativo³ de las dependencias públicas.

De la preocupación por resolver esos problemas, surge la realización de estudios para introducir técnicas administrativas con objeto de reencontrar una A.P.F., moderna y funcional. Para ello, la administración se sirvió de unidades especializadas; las áreas de organización y métodos, órganos que empezaron a estudiar el funcionamiento de las estructuras y a delinear soluciones a las diversas consecuencias que un crecimiento administrativo desordenado de cinco décadas, creó.

"Entre 1950 y 1964 se crearon las primeras unidades - de organización y métodos para revisar en forma permanente la estructura de organización en las dependencias".⁴

En 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia que absorbió las funciones de revisión y análisis administrativo - que tenía la antes Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,⁵ constituyéndose una infraestructura administrativa como base para enfrentar los problemas internos de organización en la Administración Pública Federal.

Hubo que esperar algunos años para que ese tipo de movimientos en las unidades de apoyo y asesoría rindieran frutos en la reestructuración de los complejos administrativos. El - catalizador fue la aparición de la Comisión de Administración

- 3.- El Diccionario de Política y Administración Pública refiere al desarrollo administrativo como aquella remodelación de los sistemas administrativos en su conjunto, debido al propósito de incrementar el nivel de ejecución general de la burocracia.
- 4.- Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México. Editorial Trillas. 1987. p. 17
- 5.- Ibidem: p. 17.

Pública⁶ que dirigió los trabajos iniciales de lo que después se conocería como "reforma administrativa". Es entonces cuando se sistematizan los esfuerzos para mejorar la estructura y funcionamiento de la administración federal.⁷

En el año de 1967 la C.A.P., presentó a los titulares de la administración pública un diagnóstico general en el que se hacían notar algunas interesantes reflexiones sobre el funcionamiento administrativo en la A.P.F.⁸

- a) Los fenómenos de centralización en la toma de decisiones y la concentración de estructuras públicas federales.
- b) Las deficiencias en el esquema de transmisión de órdenes a lo largo de la línea jerárquica, que carecía de criterios racionales de articulación y se caía fuera de todo proceso de planeación. Se recomendó que entre los niveles jerárquicos se estableciera un modus operandi sustentado técnicamente, para lograr el respeto cabal al principio de unidad de mando,⁹ que se refiere a que ningún subordinado reciba órdenes de más de un superior, para la realización de sus actividades.
- c) Problemas detectados en la distribución de las funciones, especialmente en cuanto a duplicidad y dispersión de acti-

- 6.- En lo sucesivo, las siglas C.A.P., se entenderán como Comisión de Administración Pública.
- 7.- Por decreto en el Diario Oficial, fue creada la C.A.P., - el 9 de abril de 1965, por la Secretaría de la Presidencia y fue integrada por los directores de planeación, gasto público, inversiones y consulta jurídica de dicha dependencia.
- 8.- Ese diagnóstico se limitó al caso de la administración central y abarcó de 1965 a 1967.
- 9.- Revista de Administración Pública 67/68. Desconcentración. México. Ediciones I.N.A.P. 1987. p. 243.

vidades al interior de las estructuras.

- d) Falta de coordinación e integración de la estructura y funcionamiento de las dependencias a un proceso de planeación nacional, lo que originaba que los resultados conseguidos difícilmente pudieran conjuntarse, además de que la actuación de las instituciones tendía a desvincularse de los objetivos del desarrollo económico y social del país.

Para corregir esa serie de disfunciones,¹⁰ la C.A.P., propuso una serie de acciones de prioritaria realización:

- Prioridades en la modificación de estructuras.
- Prioridades de organización por sectores de actividad.

La imposibilidad de realizar todo ese proceso a partir de un sólo órgano central, fomentó la creación de renovadas unidades de organización y métodos¹¹ como unidades asesoras en cuestiones de organización interna en cada dependencia; sus funciones eran estudiar, analizar y plantear la actividad administrativa en forma permanente.

Ejemplos que mostraron la valía de esos órganos, fueron los análisis de sistemas y procedimientos, los estudios de simplificación de operaciones, propuestas de sistemas de control, la delimitación de funciones de línea y las de asesoría que esas unidades realizaron. Además, coordinaron sus investigaciones con el nivel global de la C.A.P., para establecer un

- 10.- La disfunción administrativa disminuye y distorsiona la consecución de los objetivos perseguidos por un subsistema, lo que por consecuencia lógica, disminuye su adaptación o ajuste al sistema del que forma parte.
- 11.- Las siglas H.O.M., se entenderán en adelante como unidades de organización y métodos.

circuito de comunicación con los organismos públicos involucrados.¹²

Entre 1968 y 1970 se llevaron a cabo una serie de análisis y proyectos de reforma para toda una serie de funciones - afines en la Administración Pública Federal.

Ello marcó el inicio del proceso de reforma administrativa, que ha sido definida como aquel proceso continuo de revisión y racionalización de sistemas, estructuras y procedimientos en el sector público; un medio por el cual se pretendió - conseguir la eficaz y oportuna respuesta del complejo administrativo a las nuevas condiciones y problemas planteados por - un país en constante evolución.

Fernando Solana Morales precisa que es el carácter de - transformación permanente lo que identifica a la reforma administrativa.¹³

En el marco de depuramiento de la máquina gubernamental perseguido, se asignaron las funciones de estudiar, promover y coordinar las tareas de reforma en el sector público a la - Secretaría de la Presidencia. Dicha institución creó la Dirección General de Estudios Administrativos,¹⁴ que sustituyó a - la C.A.P., en febrero de 1971, siendo en adelante responsable de los estudios técnicos y de evaluación permanente de los - propósitos de mejoramiento administrativo en la A.P.F. Ese - fue el mecanismo utilizado en el nivel macro, para orientar -

12.- Quiroga Leos, Gustavo. Op. cit. pp. 23-24.

13.- Solana Morales, Fernando. "Los marcos de la reforma en - la administración". En: R.A.P. 1-54. Antología. México, Ediciones I.N.A.P. 1983. pp. 103-104.

14.- Las siglas D.G.R.A., se entenderán en adelante como Dirección General de Estudios Administrativos.

dicho proceso.

En lo tocante al nivel micro, éste fue constituido por:

- Las U.O.M: que apoyaban técnicamente a las comisiones internas de administración en los aspectos generales de reforma en su dependencia. Asesoraban técnicamente a las unidades operativas en la formulación de su diagnóstico y sus proyectos de reforma, así como en la implantación de sus mejoras.
- Las comisiones internas de administración: que determinaban el programa general de reforma en su dependencia, además de ser responsables de plantear, compatibilizar, coordinar y evaluar resultados en los proyectos específicos.

Estas unidades fueron integradas por los responsables de las principales funciones administrativas en cada dependencia y eran presididas por el titular de cada organismo.

- Las unidades de programación: que se encargaban de ajustar los trabajos de reforma a los programas de cada dependencia, como apoyo a cada comisión interna.
- Las unidades operativas: que debían diagnosticar sus problemas específicos para proponer reformas a su funcionamiento, además de realizar las mejoras autorizadas.¹⁵

Así, al conectarse los niveles macro y micro administrativo, se obtuvo un modelo de coordinación en el que la comunicación podía fluir en ambos sentidos, para vincular las medidas de reforma de cada dependencia, con las propias que ejecutarán las demás instituciones; esto se podía apreciar al menos teóricamente.

15.- Boletín de Estudios Administrativos, núm. 1. Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A. México 1972. p. 18.

El programa de reforma administrativa 1971-1976,¹⁶ planteaba una agrupación de acciones en once programas de tipo macro administrativo, entre los cuales se señalan:

- El del desarrollo del sistema de organización y métodos, con la intención de adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo del total de los organismos de la A.P.F., para incrementar su eficacia y productividad (Programa No. 5).
- Una seria revisión de las bases legales de la actividad federal, para compatibilizar la norma jurídica a los cambios experimentados por el complejo administrativo a través del tiempo (Programa No. 6).¹⁷

Esos movimientos estaban enfocados, entre otras cosas, a permitir que los titulares contaran con dependencias donde se maximizara el logro de objetivos asignados y de recursos, a través de la agilización de actividades, incluyendo trámites y prestación de servicios eficientes.

Pero, para lograrlo, se hacía indispensable revertir los índices de centralización de decisiones y concentración de estructuras físicas de las dependencias, por ello se planteó la necesidad de simplificar y desconcentrar los mecanismos operativos de los organismos públicos.¹⁸

16.- D. O. 28 de enero de 1971.

17.- Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México (1971-1979). México. Editorial Porrúa, S.A. 1980. pp. 46-47.

18.- De acuerdo a datos de 1970; el 52% del personal de la administración central trabajaba en la ciudad de México. Extraído de: Desconcentración administrativa. Colección seminarios, No. 1. México, Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A. 1976. p. 352.

Las disfunciones provocadas por ese fenómeno se agudizaron debido a que tanto funcionarios de menor jerarquía, como las autoridades federales desconcentradas, carecían de una efectiva transferencia de autoridad en las funciones asignadas. Aunque esa tendencia se redujo en los sexenios posteriores, no pudo ser eliminada, como ya después se verá.

Para julio de 1971, el Comité Técnico Consultivo creado por las H.O.M., planteó como tarea prioritaria para la administración, la formulación y puesta en marcha de un programa de desconcentración administrativa por medio del cual se pudieran transferir facultades de decisión en funcionarios subalternos y mejorar la distribución de las estructuras físicas y los recursos en forma más ordenada y eficaz.¹⁹

Otro avance importante para consolidar el uso de la desconcentración fue la reforma del artículo 26 de la entonces Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1971, ya que dicho artículo contenía una interpretación equívoca al momento de tomarse como referencia, lo que dificultaba la aplicación de las medidas y la eficacia de estas.²⁰

El resultado fue un artículo que mejoró sustancialmente, pero que aún no establecía diferenciaciones entre los conceptos de desconcentración, delegación o descentralización.²¹

19.- Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit. n. 245.

20.- La confusión giraba en torno a lo que debía entenderse por facultades discrecionales, pues cada funcionario le interpretaba como le convenía:

"Los titulares, para la mejor organización del trabajo, podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades no discrecionales, para casos o ramos determinados".

21.- D. O. 12 de enero de 1972.

El 4 de octubre de 1972, el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez encabezó una reunión de los responsables de las áreas administrativas encargadas del proceso de desconcentración. En ese evento destacó la expedición del acuerdo que ordenaba la adopción de medidas para que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, llevaran a cabo una serie de acciones tendientes a delegar facultades a los niveles jerárquicos inferiores y a establecer órganos periféricos en el interior del país.²²

Dicho acuerdo constituyó la base jurídica del programa de desconcentración para dicha administración.

A la Secretaría de la Presidencia se le encomendó la unificación de criterios de ejecución; ésta procedió a definir los lineamientos de acción y análisis de las medidas que hasta el momento habían efectuado los diversos organismos de la A.P.F., se revisaron las normas jurídicas existentes, los estudios reseñables sobre la materia y los criterios relativos a los ámbitos territoriales. Con respecto al último punto, se decidió utilizar en primer instancia un criterio que respetara la división política de la federación, es decir, utilizar órganos desconcentrados que sólo cubrieran determinado estado de la República, pero para los casos en que no se pudiera regentar ese esquema -por las atribuciones del organismo o las características específicas del servicio- se decidió la aplicación de un criterio técnico regional,²³ que se refiere a --

22.- D. O. 5 de abril de 1973.

23.- Boletín de Estudios Administrativos No. 4. Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A. México, 1975. v. 13.

que cierto órgano periférico atienda ciertos servicios a través de regiones, sin importar que esta se integre por varios estados.

La desconcentración administrativa impulsada en el sexenio 1970-1976 incluyó algunos eventos de importancia, entre los que destacó el intercambio internacional celebrado entre el gobierno de México y el de Francia, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el "seminario franco-mexicano sobre desconcentración administrativa" realizado del 15 al 31 de julio de 1974 y que aportó interesantes consideraciones que enriquecieron el acervo en la materia.²⁴

Para 1976 y a tres años de publicado el acuerdo presidencial sobre desconcentración, la Secretaría de la Presidencia solicitó a 74 instituciones un informe de avances logrados, de los cuales recibió 68 en los que se resumían los logros y dificultades encontradas. A continuación se enuncian algunos de los más significativos:

- La incrustación de unidades técnico-administrativas distribuidas en 9 regiones y administraciones fiscales en 5 de esas 9 zonas, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La procuraduría de Justicia del D.F., estableció departamentos de averiguaciones previas, con facultades efectivamente decisorias.²⁵
- La Secretaría de Educación Pública y la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos, desconcentraron ciertas funciones sustantivas.

24.- Desconcentración administrativa. Op. cit. p. 9.

25.- Boletín de Estudios Administrativos No. 4. Op. cit. p. 24

- Las entonces Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como la Secretaría de Gobernación, crearon algunas unidades administrativas en provincia.
- La antigua Secretaría de Obras Públicas promovió los centros "S.O.P." con sede en la capital de cada estado.
- La Ley Orgánica de 1970 para el Distrito Federal da inicio al proceso de desconcentración en la toma de decisiones y en la prestación de servicios a través de las 16 delegaciones constituidas.²⁶

De acuerdo a datos recabados por la Secretaría de la Presidencia, durante esos tres años:

"De las 71 instituciones del sector público federal - más importantes por el tipo de funciones que realizan y por el monto de sus recursos, 52 vienen desarrollando esfuerzos en materia de desconcentración, de las cuales 18 corresponden al sector central y 34 al paraestatal".²⁷

Sin embargo, la realidad mostró a una administración que había crecido enormemente y ese factor actuó como inhibidor de los esfuerzos conjuntos de desconcentración, pues los organismos, órganos, personal, infraestructura y funciones adicionales como producto de dicho crecimiento, se establecieron en la ciudad de México.

Al iniciarse el sexenio de José Lopez Portillo, los avances logrados en materia de desconcentración, prácticamente ha

26.- Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit. p. 246

27.- Boletín de Estudios Administrativos No. 4. Op. cit. p. 241.

bían sido neutralizadores por esa tendencia.

La justificación de ese incremento fue que el alto crecimiento poblacional de la zona metropolitana, llevaba implícito el nacimiento de nuevas necesidades sociales y el decremento en el nivel de satisfacción de aquellas que se atendían, - lo que tenía que ser atendido por la administración y la vía más fácil fue a través de la expansión de su aparato administrativo, pero lo que en realidad se hizo fue acelerar la concentración de órganos, personal y recursos y la centralización de decisiones en la capital del país y en perjuicio del resto de la República.

Para romper ese círculo vicioso, dicha administración incluyó a la desconcentración en el programa de reforma administrativa concebida para ese sexenio. Era preciso reorganizar el funcionamiento y la estructura del sector público federal.

Así, la segunda etapa del proceso de reforma (1976-1982), se orientó a conseguir mayor perfección en el funcionamiento de los mecanismos de administración. Se plantearon entonces los siguientes objetivos:

- I.- Organizar al gobierno para organizar al país.
- 2.- Adoptar la programación como instrumento decisivo para el gobierno.
- 3.- Establecer un sistema de administración de personal público moderno y eficiente.
- 4.- Mejorar la administración de justicia para fortalecer a las instituciones.²⁸

28.- Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 135.

Para dar cauce a los aspectos sustantivos de la reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁹ que vino a sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Entre los objetivos que procuró la nueva ley, se mencionan los siguientes:

- a).- Procuró suprimir las posibles duplicaciones de funciones entre las instituciones.
- b).- Trató de precisar más las responsabilidades correspondientes a cada organismo.
- c).- Intentó simplificar y dinamizar las estructuras de la administración central.

En ese contexto se aplica por vez primera en la Administración Pública Federal el mecanismo de la sectorización, que consistió en el agrupamiento de entidades paraestatales, de acuerdo a sus correspondientes sectores de actividad, alrededor de determinada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para lograr una mejor coordinación de acciones, - obtener resultados conjuntos más significativos y darle unidad de noción a la administración pública.³⁰

La sectorización administrativa fue contenida en el primero de los cinco objetivos que expresó el programa de reforma proyectado para ese período de gobierno.

29.- D. O. 29 de diciembre de 1976.

30.- "Acuerdo presidencial sobre sectorización administrativa". D. O. 17 de enero de 1977.

En lo que respecta a los mecanismos administrativos de coordinación; en el nivel macro, desaparece la Secretaría de la Presidencia y la D.G.E.A., que son sustituidas por la Presidencia de la República y la Coordinación General de Estudios Administrativos, respectivamente. En el nivel micro, permanecieron las U.O.I., aparecen las Comisiones Internas de Administración y Programación y las Unidades de Programación, que en su conjunto constituyeron el núcleo de coordinación, análisis y evaluación de los diversos programas de mejoramiento administrativo planteados en esa etapa del proceso de reforma.

La desconcentración quedó plasmada en una de las cinco fases de realización de la reforma administrativa en ese período. Conviene señalar que esas fases no siguieron un orden cronológico, sino que podían relacionarse y complementarse a un mismo tiempo. Esas etapas fueron las siguientes:

- 1a etapa.- Fue la llamada "reorganización institucional" e inicia en enero de 1977.
- 2a etapa.- Etapa de reorganización sectorial, que inicia en julio de 1977.
- 3a etapa.- De articulación sectorial, que principia en diciembre de 1977.
- 4a etapa.- Etapa de reforma de ventanillas, que pretendió el mejoramiento en los servicios de orientación y atención al público, comienza en abril de 1978.
- 5a etapa.- Administración y desarrollo de personal público.

La fase o etapa de reforma de ventanillas incluyó tres -

objetivos centrales, que fueron:

- a).- Atender de manera eficiente a los usuarios.
- b).- Desarrollar las potencialidades requeridas en el servidor público.
- c).- Adecuar los instrumentos jurídico-administrativos para lograrlo.

Dicha etapa consideraba la realización prioritaria de seis propósitos:

- 1.- Mejorar la atención e información al público.
- 2.- Captar quejas y sugerencias.
- 3.- Simplificar los sistemas y procedimientos.
- 4.- Impulsar la desconcentración administrativa.
- 5.- Captar y sensibilizar al servidor público.³¹

Un aspecto importante para impulsar la desconcentración administrativa, fue su inclusión más detallada en la ley que organiza a la A.P.F., a través de dos artículos:

- Artículo 16.- Otorgaba a los titulares la capacidad de delegar en sus subordinados, parte de la autoridad que originalmente tenían conferida.
- Artículo 17.- Que describía la inserción de los órganos desconcentrados en los organismos públicos de donde se originaban.

Con la ampliación de la normatividad para la desconcentración en la L.O.A.P.F., se ganó prestancia legal para impulsar al proceso en el plano práctico. Sin embargo, ese avance

31.- Navarro Padilla, Raymundo. La desconcentración administrativa y el fortalecimiento del pacto federal. México. Tesis U.N.A.M., 1984. pp. 28-31.

no correspondió a los logros obtenidos en el funcionamiento - de una administración central que a finales de sexenio muestra ra indudablemente, estructuras concentradas y decisiones centralizadas en exceso.

El error consistió en el débil compromiso real para concretar lo planeado y la repercusión de ese criterio en las medidas de control, evaluación y corrección de lo que se lograba hacer, con relación a lo que se proyectaba hacer.

Ello reveló lo demagógico del anuncio hecho respecto a - un apoyo decidido para impulsar la planeación nacional (por - lo menos en lo que respecta al objeto de estudio de esta tesis), no obstante se creara la Secretaría de Programación y - Presupuesto, como dependencia globalizadora que reunió los - sistemas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales para la A.P.F., que además debía - conjuntar y precisar políticas y objetivos a partir del modelo sectorial.

Al margen de la anterior afirmación, debe señalarse que se dieron algunos cambios en renflones comunes del funcionamiento de la administración central:

- Para 1977 se intentó dar más legalidad a la desconcentración administrativa, al incorporarla al instrumento normativo de los reglamentos internos de las distintas dependencias, incluidos los órganos periféricos a los que se atribuyó formalmente facultades de decisión y operación para determinado ámbito territorial,³² lo que parecía dar estabili

dad interna a lo que previamente se encontraba desconcentrado, al entrar en vigencia cada reglamento.

- Además:

"Por una parte, la desconcentración del gasto, por la que la Secretaría de Programación y Presupuesto modificó los procedimientos tradicionales de autorización y ejercicio del gasto público transfiriendo, en un ejercicio de corresponsabilidad a los coordinadores de sector, las tareas de distribución y aplicación de los recursos financieros, y por la otra la desconcentración de pagos al personal público federal, tarea que antes se realizaba de manera centralizada".³³

Ese cambio se hizo necesario debido a que el nuevo esquema de organización sectorial exigía más maniobrabilidad a las coordinadoras de sector en algunas funciones de apoyo, para poder efectuar eficazmente las nuevas atribuciones que la reciente ley orgánica les confería:

"La introducción de la corresponsabilidad del gasto público constituye una de las medidas más importantes para fortalecer el funcionamiento del esquema sectorial... pues facilita que los responsables del desarrollo de los programas ejerzan el gasto público con mayor agilidad y oportunidad y garanticen con ello el cumplimiento de las metas previstas..."³⁴

33.- Ibidem: p. 247

34.- Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., 1986. p. 113

- En la segunda mitad de ese período de gobierno, se experimentó con una forma de desconcentración conjunta, cuyo producto se designó como "centros administrativos", que han sido estructuras administrativas estratégicamente ubicadas en algunos municipios de importancia (esencialmente los de la zona metropolitana de la Cd. de México), donde se desarrollan actividades de varias dependencias, en ciertos asuntos de orden sustantivo, relacionados. El funcionamiento de esos centros ha sido satisfactorio y dicha medida resultó ser una de las mejores que en materia de desconcentración, se dieron en esa administración; la cuestión radicó en que la difusión de ese modelo fue muy reducida.

El 16 de enero de 1978 el titular del Poder Ejecutivo hizo publicar el acuerdo por el que se ordena la elaboración del programa de desconcentración territorial de la A.P.F., conocido como PRODETAP., el cual viene a ser integrado y aprobado hasta el 3 de julio de 1979.³⁵

El propósito enunciado en dicho programa, era fomentar el equilibrio regional al propiciar la desconcentración de la infraestructura pública hacia los estados de la República, con la consecuente transferencia gradual de los servicios y

35.- Lo que significó un período obscuro de año y medio perdido, mientras que el propio acuerdo estipulaba sólo 4 meses para integrar ese programa; una diferencia de 14 meses. Ello mostró la poca disposición de las autoridades públicas de entonces para llevarle a la práctica; los informes correspondientes sobre la evaluación, control y registro del programa, a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, son prácticamente inexistentes en los archivos de la actual administración.

facultades en la toma de decisiones de las dependencias, a las autoridades locales.³⁶

Así, si los resultados obtenidos por ese programa son inexistentes en la actualidad, esa falta de información previene un cuestionable grado de coordinación conseguido entre el programa y otras disposiciones sobre modernización administrativa manejadas en ese sexenio.

El programa de acción del sector público (P.A.S.P.), dirigido a minimizar la individualización de resultados entre programas y propósitos públicos, no pudo aparecer sino después de publicado el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, por lo que sus efectos fueron extemporáneos en aquellos programas que llevaban ya buen tiempo de aplicación, máxime que restaban poco menos de dos años para que esa administración terminara.

El enfoque que el "PRODETAP", otorgó al equilibrio regional, marcaría un progresivo giro en torno a las disposiciones desconcentradoras, al transformarles políticamente en impulsos definidos de descentralización económica y de facultades administrativas a los estados, formando un vínculo con los planes estatales de desarrollo ideados por esa administración como vía inicial para poner en marcha la descentralización de la vida nacional; tendencia que fuera corroborada por el Plan Global de Desarrollo, como se verá en el siguiente apartado.

Finalmente, es necesario remarcar los buenos resultados

36.- "Acuerdo de formulación del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal". Notas introductorias: D. O. 16 de enero de 1978

obtenidos en el plano teórico para la desconcentración; muestra de ello fue el trabajo realizado por los comités técnico-consultivos de las H.O.M., en el documento llamado "Marco conceptual y lineamientos para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal", que fuera elaborado el 15 de agosto de 1980 como parte de los esfuerzos por comprender mejor la naturaleza de ese instrumento de reorganización para la administración.

Es propósito del siguiente apartado analizar las fallas y limitantes que determinaron el curso del proceso de desconcentración y que permiten hablar de una inercia administrativa.

1.2.- LIMITANTES EN LOS PROCESOS INSTRUMENTADOS

La inserción de la desconcentración a la estructura y funcionamiento de la A.P.F., centralizada, iniciada en el sexenio 1970-1976 y que continúa en el siguiente período de gobierno, se vió inmersa en un ambiente político-administrativo donde una serie de condicionantes identificables proyectaron al proceso resultante, tintes inequívocos de inercia.

En un primer intento por definir a la inercia administrativa, hay que plantearla como un fenómeno que inhibe la aplicación de aquellos intentos de reorganización que pueden llegar a afectar las relaciones en el poder de decisión y la estructura sobre la que se expresa en cada organismo público, - en favor del mantenimiento de esas condiciones, donde:

- a).- el fenómeno se expresa a través de una serie de factores de oposición apoyados por múltiples niveles jerárquicos quienes se sienten afectados por el elemento de cambio.
- b).- esto puede hacerse patente en el resultado final de la aplicación del propósito reordenador, si la decisión política no es suficiente como para modificar ese condicionamiento, máxime que se trata de un proceso que se origina desde la cúpula administrativa, misma que termina por olvidarse de ese instrumento, en vista de que su uso implica cierta redistribución del poder de decisión entre los niveles jerárquicos, en línea descendiente.

Se presenta a continuación una relación de factores que condicionaron el desarrollo del proceso desconcentrador en ca

da una de esas administraciones.

1.2.1.- Sexenio 1970-1976

Era lógico pensar que durante el gobierno de Luis Echeverría Alvarez, la desconcentración presentara una serie de errores y deficiencias, pues se trataba de un instrumento de reciente uso general.

La resistencia de los órganos centrales a desconcentrar fue evidente; el ejemplo más común fue la mínima transferencia de facultades de decisión a los órganos desconcentrados o por desconcentrar.

Además, cuando se lograba cierto traspaso de funciones, se observaba una retención considerable de autoridad en la toma de decisiones, lo que obstaculizó la correcta prestación de servicios en los lugares donde se desconcentraba.³⁷

Ese tipo de irregularidades tenían su razón de ser, debido a la implicación política que el propósito desconcentrador mostraba a los círculos de poder administrativo,³⁸ de ahí que no pudieron concretarse medidas correctoras para contrarrestar esa oposición.

37.- Boletín de Estudios Administrativos. No. 4. Op. cit.
p. 24.

38.- Si la desconcentración persigue la mejor distribución en una toma de decisiones acaparada por los altos niveles jerárquicos, lógicamente estos han de resistirse a transferir parte de esas decisiones a sus subordinados, en vista de que quien conserva cierta cantidad de decisiones, mantiene cierta porción de poder, pues la naturaleza del poder lo hace centralizarse.

La desconcentración territorial efectuada en ese sexenio no logró uniformidad en criterios de aplicación. Al respecto, la entonces D.G.E.A., admitía en un informe de 1976 que:

"En relación a la división regional, las instituciones han venido utilizando diversos criterios, debiéndose señalar que aún en una misma dependencia u organismo se cuenta con dos o más tipos de regionalización. En algunos casos las zonas abarcan dos o más entidades federativas, sin agruparlas en su integridad".³⁹

Ese problema dificultó la adecuada delimitación geográfica de las competencias de muchos de los órganos que se desconcentraban en la administración central. Consecuencia esperada fue la inadecuada atención de las demandas existentes en cada uno de los estados de la República, pues mientras algunos órganos abarcaban extensas zonas que no alcanzaban a cubrir, otros tenían asignadas demarcaciones territoriales mucho más pequeñas.

Eso se hubiera evitado mediante el establecimiento de criterios de desconcentración territorial acordes a la división política de la Federación, para todos los casos; inexplícitamente esto no ocurrió.

La falta de coordinación interna en la organización y ejecución del proceso fue obvia en muchas dependencias, limitante que se observó también en el plano global de la administración, donde hubo carencia de mecanismos efectivos para com

39.- Boletín de Estudios Administrativos No. 4. Op. cit. -
p. 25.

patibilizar los logros individuales de cada una de las dependencias:

"En relación a los procedimientos comunes o secuenciales a varias instituciones, se ha captado una falta de coordinación interinstitucional..."⁴⁰

Esa falta de coordinación interinstitucional bien pudo deberse al parcial desempeño de las áreas encargadas de estudiar, organizar, dirigir y evaluar el proceso en los niveles micro y macro administrativo.

El vínculo macro-micro admo., establecido, se observó un falta de circuitos adecuados que permitiesen la retroalimentación de resultados para cada una de las variantes comprendidas por el instrumento de la desconcentración.

Las medidas de control y evaluación donde se registrarán analizarán y sobre todo, reorientarán -en períodos de tiempo razonadamente convenientes- lo que se iba concretando, permanecieron ausentes y el proceso se siguió en falso. Es a finales de sexenio cuando se logra conjuntar información sobre los principales rubros donde se logró avanzar, así como los obstáculos encontrados, naturalmente que a esas alturas era demasiado tarde para que los análisis efectuados en el nivel macro, pudiesen transformarse en medidas correctoras.

Las medidas ejecutadas frecuentemente obedecían a conocimientos empíricos, la planeación no produjo mecanismos de programación continua y mucho de lo programado sólo se materializó a medias. La misma D.G.E.A., reconocía que:

40.- Tbidem: p. 25.

"... es importante además, establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales para hacer compatible el proceso de desconcentración en su conjunto, al igual que implantar mecanismos de evaluación que permitan conocer el avance y limitaciones del proceso de desconcentración del sector público para mantener informado al titular del Ejecutivo Federal y aplicar las medidas conducentes".⁴¹

La falla de origen se encontró en la planeación: al no quedar enmarcado el proceso de desconcentración en un plan que guiara su desempeño con la fuerza necesaria, éste se fragmentó, la falta de líneas concretas de acción se tradujo en un alto nivel discrecional que redujo resultados parciales; cargados de errores y desprovistos de efectividad en alto grado, aislados tanto al interior de cada dependencia, como entre las instituciones mismas.

El débil carácter realizador de la planeación y su reflejo en la programación y control, debilitaron la frágil coordinación intra e interinstitucional en el proceso de desconcentración y así, mucho de lo que se hacía terminaba en buena parte nulificado; cuando se cedían funciones, estas frecuentemente no eran complementadas con otras indispensables para que el órgano favorecido laborara correctamente.⁴² Se detec-

41.- *Ibidem*: p. 26

42.- Cuando se desconcentra una función sustantiva, ésta requiere del respaldo de otras funciones en una misma dependencia, como las funciones de apoyo administrativo, o bien, las que prestan otras instituciones y que están estrechamente relacionadas.

taron dos casos específicos de este tipo:

- 1.- Falta de complementación de funciones de apoyo a los órganos desconcentrados.
- 2.- Escasa vinculación entre funciones complementarias de diversas dependencias, en sus esquemas desconcentrados.

La D.G.E.A., señalaba en 1975 esa problemática:

"... se observaron deficiencias en la tramitación de los sistemas al personal y de adquisición de bienes y/o servicios que se ven sujetos a la autorización de los órganos centrales, originándose demoras innecesarias. Ello es consecuencia de desconcentrar funciones básicas, sin complementarlas con las de apoyo".⁴³

Ya se dijo que cuando se desconcentraban funciones complementarias, éstas frecuentemente iban desprovistas de la toma de decisiones, lo que significó la transmisión de simples trámites, esto implicó un doble esfuerzo, pues se aumentó el tamaño de la administración y el gasto originado por esos movimientos, sin que de ello resultara un mejor aparato administrativo.

La desconcentración se venía definiendo como un proceso irregular, con muchos errores, pocos aciertos, avances con efectos parciales, falta de mecanismos de planeación, control y retroalimentación, lo que le mostró como un impulso de reorganización pragmático en donde la investigación, los estudios

43.- "Avances en la desconcentración administrativa". Boletín de Estudios Administrativos No. 6. México. Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., 1976. p. 9.

del caso, las bases teóricas y los proyectos previstos, resultaron desvinculados de la praxis que mostró.

1.2.2.- Sexenio 1976-1982.

El considerable crecimiento -frecuentemente agregativo- del aparato público durante el sexenio 1970-1976, a través - del aumento de instituciones, creación de nuevos órganos, ampliación de muchos de los entonces existentes, nuevas funciones, niveles jerárquicos, puestos y plazas, aunado a las fallas detectadas en la conducción de la desconcentración, minimizaron los avances logrados en la materia. Por un lado, se logró desconcentrar poco y por el otro, se aumentaba el tamaño de la administración a nivel central y esencialmente en la ciudad de México.

Se partía nuevamente de un estado de considerable concentración de órganos y de centralización en la toma de decisiones en la A.P.F., como producto de las mismas tendencias centralizantes de la vida económica, política, social y cultural de nuestro país. Sin embargo, para entonces existía ya el antecedente de que ese fenómeno general podía ser atacado desde la misma administración, por medio de la aplicación decidida de instrumentos administrativos como el de la desconcentración.

Ha quedado visto que el sexenio de José López Portillo, - se caracterizó por otorgar fuerza legal a la desconcentración al precisar su contenido en la L.J.A.P.F., de fines de 1976, - así como por su inclusión en los reglamentos internos.

Además, la desconcentración administrativa como proceso, se vió favorecida en el nuevo esquema de coordinación inter-

institucional que enlazó a las entidades paraestatales con las dependencias coordinadoras y estas con las dependencias de apoyo global, en el sentido de que este esquema procuró la unidad de acción en la A.P.F., para que las diversas actividades públicas (incluidas las de las dependencias centrales), no se llevaron en forma aislada, además de que encausó mayores márgenes de planeación en la administración, al intentar que prevaleciera un criterio integral en el desempeño de las funciones de coordinación, programación, control y vigilancia entre los tres niveles descritos. Ello debía facilitar la evaluación y control de los diversos programas perseguidos conjuntamente; en ese esquema, el vértice superior fue ocupado por la naciente Secretaría de Programación y Presupuesto.⁴⁴

Lo anterior hacía esperar que la administración central elevara el nivel de ejecución de los programas de mejoramiento administrativo, pero ello no ocurrió en el caso específico de la desconcentración administrativa, cuya aplicación fue definitivamente escueta para poder llegar a hacer algo frente a la centralización de decisiones y la concentración de órganos y recursos en la ciudad capital.

En un sexenio donde la planeación era un objetivo central para el mejoramiento de las tareas gubernamentales, donde los esquemas de planeación se refinaban considerablemente,⁴⁵ con-

44.- Ruiz Dueñas, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década. México. Editorial Trillas. 1982. p. 26.

45.- Véase: "Creación de sistemas para la planeación y el control ligados a los objetivos de los programas de gobierno en un modelo desconcentrado o sectorial" En: Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio. Ob. cit. pp. 85-146.

tradictoriamente, el seguimiento de propósitos como el de la desconcentración sobre el que se decía planear, fue reducido; la planeación se desconectó en alto grado de la práctica observada por la desconcentración.

Los mecanismos de control aplicados al seguimiento de acciones de desconcentración fueron muy débiles y la alta discrecionalidad conferida a las autoridades responsables de aplicarle, dejaron a el proceso en un vacío de efectividad, como reflejo de la endeble disposición política de los altos círculos administrativos de convertir en hechos lo que planteaban en ese tipo de programas.

Los progresos más significativos se dieron en el orden legal, en estudios teóricos y en renglones bien identificables del funcionamiento común de todas las dependencias, que fue señalado en el subcapítulo anterior, pero la aplicación del instrumento de reorganización fue reducida en los niveles jerárquicos y estructuras que acusaban de serios problemas de centralización de decisiones y concentración de órganos.

Por otro lado, la desconcentración mostró una dudosa coordinación con aquellos otros programas complementarios de la etapa de reforma de ventanillas; si el instrumento en cuestión no logró superar la fragmentación de resultados al interior mismo de cada dependencia donde se manejaba en forma desordenada y desarticulada, es aún más difícil pensar que haya logrado conectarse efectivamente con otros procesos, para producir resultados complementarios.

El mecanismo coordinador del proceso; La Presidencia de la República y la Coordinación General de Estudios Administrativos dependiente de la primera (nivel macro), y las U.O.M.,

las comisiones internas de administración y programación y - las unidades de programación, (nível micro), resultó ineficaz para proyectar, encarrilar y sobre todo, mantener los diversos acuerdos y ordenanzas sobre la materia. El débil control que ejercieron en cada dependencia, resultó insuficiente para disminuir los problemas de concentración y centralización y - eso evidenció el fracaso de esa infraestructura y el burocratismo en la aplicación de las medidas desconcentradoras.

Un factor importante para el mantenimiento de la inercia en el proceso en cuestión, fue la paulatina pérdida de interés en la desconcentración, por la descentralización mediante su modalidad de "concertación".⁴⁶

Es sabido que en nuestra administración pública ocurren frecuentes cambios de prioridades en las actividades públicas. Dichos cambios -a veces- no corresponden al hecho de que cierto problema haya sido resuelto, sino por concentrar la - atención en otros propósitos por simple apreciación política; tal suceso se significó como un retiro de los apoyos iniciales conferidos a la desconcentración en esa administración.

Ese desplazamiento lo plantea -contradictoriamente- la - aparición del programa de desconcentración territorial de la A.P.F., y el posterior Plan Global de Desarrollo en 1980, don de se anunciaba a la descentralización política y administrativa como propósito nacional.

46.-La descentralización y sus diversas modalidades se verán y analizarán conceptualmente en el marco teórico de esta investigación.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 tomaba al programa nacional de desconcentración territorial como un instrumento de política regional y de desarrollo urbano. Arranca de dicho programa la visión de considerar a la descentralización y a la desconcentración como un mismo proceso con vías de acción diferentes.

En el P.G.D., se señalaba que:

"A través del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la A.P.F., se ha emprendido la tarea de descentralizar gradualmente los servicios de diversas dependencias delegando responsabilidades y capacidades para tomar decisiones a entidades estatales y gobiernos locales".⁴⁷

En el mismo documento se hablaba de orientar el crecimiento de la A.P.F., hacia zonas prioritarias de desarrollo:

"Se han integrado ya propuestas de desconcentración en dependencias del Ejecutivo y entidades paraestatales, para desarrollar una acción planeada y nacional que modifique la inercia del crecimiento centralizado de la Administración Pública Federal".⁴⁸

Esto indica que en el transcurso de 1980, empezaban a realizarse los trabajos tendientes a desconcentrar en un programa establecido; quedando menos de dos años para lograr algo. En ese programa intervenían la S.A.H.O.P., la S.P.P., y -

47.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 175

48.- Ibidem: p. 175

la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; actualmente las funciones de modernización administrativa las desarrolla la S.P.P., sin embargo, en dicha institución no existe referencia alguna sobre los avances consolidados de ese programa, en ese corto lapso.

El proceso de desconcentración en ese sexenio, observó una serie de deficiencias en la realización de actividades indispensables como: la investigación y diagnóstico en la distribución de funciones, actividades, servicios, procedimientos, distribución de empleados federales, órganos, autoridad y responsabilidades en la línea jerárquica, demandas de la población y demás que pudiesen ponderar los niveles de centralización en la toma de decisiones y la concentración de estructuras y recursos en la Cd. de México. Pero sobre todo, hizo falta disposición política para concretizar las medidas de -- desconcentración aún con las deficiencias anteriores.

La baja capacidad de ejecución y las fallas en los sistemas de control, comunicación, coordinación, evaluación y re--troalimentación, imposibilitaron el cambio hacia una estructura y un funcionamiento administrativo realmente desconcentrado, como consecuencia de un proceso mal apoyado que, con esa base, pretendió reorganizar a partir de la redistribución del poder de decisión.

2.- MARCO TEORICO

2.1.- CONCEPTUALIZACION DE TERMINOS RELACIONADOS

Algunos de los siguientes elementos conectados a la idea de la desconcentración ya han venido siendo manejados, por ello resulta conveniente caracterizarlos antes de abordar el análisis correspondiente del objeto de estudio de ésta tesis.

a).- Organización.

Se trata de un término de indispensable observancia. Veamos los encuadres que se han expuesto al respecto: Citando una definición de Terry, Reyes Ponce dice que:

"...es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas".¹

En la misma obra, el propio Reyes Ponce nos ofrece su propia definición:

"Organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".²

- 1.- Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Segunda parte. México. Editorial LIMUSA., 1987. p. 212.
- 2.- Ibidem: p. 212.

Sin embargo, una confusión que puede surgir de esas definiciones es que, la connotación del término no distingue claramente si se está hablando de organización como institución o como fase del proceso administrativo. A este respecto, debe decirse que la connotación se establece convencionalmente de acuerdo a la amplitud que se le dé a la palabra; ya sea como institución (sistema) o como fase del proceso administrativo (fase dentro del sistema).

Organización como equivalente de institución.

Puede usarse un enfoque sistémico de entradas y salidas donde una organización se puede definir como una unidad que procesa insumos que recoge del medio ambiente, para emitir ciertos productos necesarios a la sociedad. Se trata por tanto del sistema mismo que se acciona en pro de la satisfacción de los objetivos planteados, por medio del uso de recursos en un espacio y tiempo predeterminados.

Organización como fase del proceso administrativo.

Se identifica con la etapa de establecimiento de una estructura en la que se introducen ciertas funciones distribuidas en órganos y niveles jerárquicos diseñados especialmente y enlazados por un mecanismo de comunicación. Esto completa la llamada parte estática o previa a la puesta en marcha del sistema resultante.

Finalmente, cuando se haga referencia a "organización" como institución, la equivalencia será válida también para los términos; dependencia, organismo público o Secretaría de Estado.

b).- Función.

Ernest Dale dice que una función puede ser definida como un grupo de actividades relacionadas entre sí y que se colocan juntas bajo un sólo jefe u órgano.³

Por su lado, Velazco Ibarra indica que:

"Es el efecto de una institución o estructura dada sobre el sistema del cual forma parte. La función no es una actividad, una estructura o una institución, sino una consecuencia de la actividad de esa institución para el sistema total".⁴

Con el objeto de diferenciar claramente el término en cuestión, del de servicio público, se encontró la siguiente consideración:

"La función representa, fundamentalmente, el ejercicio de una potestad pública, entendida como una esfera de capacidad específica del Estado o sea, de su propia soberanía; el servicio público, en cambio, representa actividades materiales, técnicas... puestas a disposición de los particulares para ayudarles a la consecución de sus fines".⁵

El servicio público es la expresión sustantiva de la función pública; una derivación necesaria que sólo constituye parte de lo que ha sido definido como función.

- 3.- Dale, Ernest. Organización. México. Ediciones TECNICA. - 1970. p. 103.
- 4.- Velazco Ibarra, Enrique. Administración Pública y Desarrollo. México, U.N.A.M., 1970. p. 67.
- 5.- Revista de Administración Pública 63/64. Descentralización. México, Ediciones I.N.A.P., 1986. p. 189.

Una función; a).- se integra por un grupo de actividades que se enlazan por un propósito común y; b).- conlleva la aplicación de una serie de decisiones que producen efectos en la institución donde se desarrolla.

Por ello, el grado en que dichas funciones se realicen positiva o negativamente, debe influir en la existencia de cada organismo. Esto muestra la importancia de que, en toda organización, sus funciones se encuentren debidamente distribuidas; la desconcentración es una vía para lograrlo.

c).- Autoridad.

Velazco Ibarra indica que la autoridad debe interpretarse como "el derecho de influir en la toma de decisiones". En base a ello, sustenta que un "acto de autoridad" se traduce en la acción de poner en marcha ese derecho, por determinada causa.⁶

El mismo autor prosigue diciendo que la autoridad y el poder se relacionan, pues a éste segundo lo identifica como la capacidad real y actual de influenciar la toma de decisiones.⁷

Reyes Ponce indica que la autoridad se define como:

"La facultad de tomar decisiones que produzcan efectos... de hecho quien decide es el que tiene la autoridad; el criterio para saber en quien radica la autoridad, es conocer quien toma las decisiones..."⁸

6.- Velazco Ibarra, Enrique. Op. cit., p. 316

7.- Ibidem: p. 70.

8.- Reyes Ponce, Agustín. Op. cit., p. 316

La autoridad se encuentra íntimamente relacionada con la responsabilidad, que puede describirse como la calidad de estar obligado a responder por los efectos que produzcan los actos de autoridad de los subordinados, ante los superiores.

Esta observación se basa en el principio de autoridad-responsabilidad, según el cual:

"Debe precisarse el grado de responsabilidad que corresponde al jefe de cada nivel jerárquico, estableciéndose al mismo tiempo la autoridad correspondiente a aquella".⁹

En esa relación, la autoridad se ejerce de arriba hacia abajo (el jefe la ejerce sobre los subordinados), mientras que la responsabilidad va en línea ascendente (los subordinados son responsables de los efectos que causen sus grados de autoridad ante su jefe).

Este principio administrativo es esencial para el éxito de la desconcentración, ya que la responsabilidad que se delega, tiene que ir acompañada de la correspondiente autoridad para que los niveles inferiores puedan cumplir eficientemente las labores que tienen conferidas; el problema en que se ha caído es que se otorgan responsabilidades, mientras que se retiene en lo posible la autoridad en el proceso.

d).- Toma de decisiones.

Retomando a Velazco Ibarra, éste nos dice que:

"La toma de decisiones se interpreta como un proceso

9.- Ibidem: p. 215.

general de acción que implica dos partes; la determinación de lo que hay que hacer y la de llevar a cabo lo que se determinó hacer".

El mismo autor complementa lo anterior al decir que el gobierno es una estructura donde se funden la política y la administración, formando una unidad en cualquier decisión, de tal modo que en el mismo aparato administrativo se decide que hacer y se lleva a cabo la decisión tomada.¹⁰

En tanto, Reyes Ponce precisa que:

"La toma de decisiones es, por así decirlo, la llave final de todo proceso administrativo; ningún plan, ningún control, ningún sistema de organización pueden tener efecto, mientras que no se de la decisión... Pero, para que dicha toma de decisiones rinda frutos favorables, debe vincularse a la determinación de un objetivo, a la previa investigación de los caminos que nos conducen a él, y a la fijación de alternativas para que surta los efectos más favorables".¹¹

Si la autoridad equivale a la facultad de decidir, entonces la toma de decisiones es la esencia misma de la autoridad de la que se vale para determinar un curso de acción y ponerlo en marcha.

e).- Control.

10.- Velazco Ibarra, Enrique. Ob. cit., pp. 67-68.

11.- Reyes Ponce, Agustín. Ob. cit., p. 322.

"El control puede definirse como la medición de resultados actuales y pasados en relación a aquellos que se habrían calculado, sea total o parcialmente y con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes... la función de control es de carácter administrativo y lógicamente - respuesta al principio de delegación, la cual no podría darse sin el control; mientras más y mayor delegación se necesite, se requiere mayor control".¹²

El control es una función esencial para desconcentrar; - por un lado, para mantener la unidad de acción en cada dependencia y por el otro, para mantener el curso de las acciones dentro de lo planeado.

f).- Reorganización.

La reorganización, en su acepción más amplia, significa renovar lo que se encuentra ya organizado, con miras a mejorar el desempeño de alguna organización.

Ernest Dale puntualiza que:

"Cualquier cambio en la distribución de responsabilidades, en la facultad de tomar decisiones o en las relaciones entre las funciones se puede llamar reorganización, así, en la mayoría de las organizaciones, tales cambios se presentan todo el tiempo".¹³

Además, prosigue enunciando las razones para decidir una reorganización de importancia:

12.- Ibidem: pp. 355-357.

13.- Dale, Ernest. Op. cit., p. 187.

- a).- El crecimiento de la organización.- Porque un crecimiento extenso, sin cierta reorganización, generalmente puede llegar a significar que los altos niveles se encuentran cada vez más sobrecargados de trabajo, tomando un tiempo innecesario la toma de decisiones.
- b).- Acontecimientos externos.- La decisión de hacer cambios debe basarse en las pruebas de la existencia de defectos en la organización, que pueden deberse o al crecimiento o a cambios externos o internos diversos.¹⁴

Por su parte, Fernando Solana Morales, señala que:

"Por reorganización debemos entender aquella transformación concreta, hasta radical, pero discontinua, de ciertas estructuras y procedimientos de sistemas, que se hace necesaria de tiempo en tiempo".¹⁵

Cuando Solana Morales dice que la reorganización es discontinua, se entiende que la vigencia de aplicación de este tipo de medidas, esta con relación al lapso que se necesita para dar solución al problema que se enfrenta. Si se concreta la solución, se produce el cambio que debe estabilizarse hasta que se haga necesaria una nueva modificación; de ahí deriva que este tipo de acciones se presenten de tiempo en tiempo.

La desconcentración ha sido un proceso de aplicación discontinua, pero no por su carácter reorganizativo, sino contrariamente- por la falta de medios para concretar cambios y estabilizarlos, para redefinir las consecuencias de las ten-

14.- Idem: pp. 187-192.

15.- Revista de Administración Pública 1-54. Antología.
Op. cit., p. 104

dencias que ataca.

Cuando se caracteriza a la reorganización como concreta, se da a entender que sus efectos producen cambios en ciertas áreas de la organización, pero que pueden tener un nivel de afectación que puede trascender al funcionamiento conjunto de la institución, por la relación entre subsistemas. En la desconcentración practicada en la administración central ha ocurrido que la imposibilidad de incidir sobre el conjunto de elementos que deben ser modificados, ha condicionado que los cambios que se ponen en práctica, no puedan revertir las tendencias centralizadoras y concentradoras.

Apoyados en la definición de Ernest Dale, la desconcentración debe ser interpretada teóricamente como un instrumento de reorganización, si su uso origina una redistribución interna de facultades de decisión, el distanciamiento territorial de los diversos órganos que conforman a cada dependencia y una consecuente alteración de los procedimientos de trabajo, revisión de los sistemas de control, distribución de actividades y desde luego, una readecuación en el sistema de comunicación interno de la institución.

g).- Relación jerárquica.

Gabino Fraga, expone que:

"Es la relación que liga a los diversos órganos colocados en la situación de centralización administrativa; mediante dicha relación se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de órganos que lo forman. La conservación de esa uni

dad está garantizada por el poder de decisión y del mando".¹⁶

Este concepto establece una diferencia de primer orden - entre la desconcentración, en la cual seguirá vigente la relación jerárquica entre el organismo central y el producto resultante, y la descentralización, donde la relación jerárquica es inexistente entre el organismo creado y la institución central de la que se origina.

h).- Jerarquía.

La jerarquía es la relación de autoridad que liga a los diversos niveles de la administración y que actúa en orden descendiente, lo que hace posible el funcionamiento ordenado de cualquier organismo.

J. Aubert Krier, señala al respecto que:

"La jerarquía se define como una serie de jefes que va de la autoridad superior a los agentes inferiores. Se traduce gráficamente como una línea continua".¹⁷

Se trata de la relación jefe-subordinado(s), que existe a lo largo de toda la administración. Entonces, el término de "nivel jerárquico" es:

"... entendido como el grado de autoridad y responsabilidad concedido, ubicado en cada línea de la escala administrativa".¹⁸

16.- Fraga, Gabino. Op. cit., p. 165.

17.- Krier J. Aubert. La gestión de la empresa. Estructura y organización. S.l., Editorial Ariel. p. 136.

18.- Reyes Ponce, Agustín. Op. cit., p. 233.

i).- Eficacia-eficiencia.

Jorge Barenstein precisa que el término eficacia se ubica en el nivel estratégico de la organización (nivel medio de la escala administrativa) y pretende el cumplimiento de los logros perseguidos por la organización en general, independientemente de los valores que vaya tomando la relación de esfuerzos aplicados-resultados cuantificables. Por su parte, la eficiencia debe observarse en el nivel operativo e implica una relación óptima entre metas cuantificables y resultados obtenidos que desprende del esfuerzo y gastos aplicados a la solución de problemas medibles para el logro de cada objetivo.¹⁹

Ruiz Dueñas, expresa que:

"La eficacia... se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas".²⁰

Y prosigue al indicar que la eficiencia es:

"... un concepto que permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función de los insumos aplicados. Este término para nosotros, pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables..."²¹

Así, por medio de la desconcentración, el funcionamiento general de cada institución puede llegar a ser más eficaz, -

- 19.- Barenstein, Jorge. La gestión de las Empresas Públicas en México. México, Ediciones CIDE, 1986. pp. 51-52.
 20.- Ruiz Dueñas, Jorge. Op. cit. p. 42.
 21.- Ibidem: p. 43.

en tanto que el desempeño de los niveles operativos a los que favorece puede ser más eficiente. Por otro lado, puede hablar se de eficiencia en la desconcentración no en cuanto a sus efectos hacia la institución, sino en cuanto a la forma en que se realice el proceso.

2.2.- LA INERCIA ADMINISTRATIVA EN LA DESCONCENTRACION DE LA A.P.F., CENTRALIZADA.

El planteamiento teórico de este término se diferencia de los anteriores, al ser tomado de la realidad de la administración central.

La inercia administrativa se comprende como aquel fenómeno administrativo que actúa negativamente sobre el desarrollo de cierto propósito de reorganización, en perjuicio de las metas previstas en la planeación del mismo.

En términos prácticos, se traduce en un estado de resistencia pasiva de la burocracia hacia aquellos propósitos que de alguna manera afectan sus privilegios (espacios ganados extraoficialmente, costumbres laborales, acumulación excesiva de poder de decisión, o intereses creados), lo que hace difícil el cumplimiento de las medidas programadas en aquellos instrumentos que adolecen de la fuerza política, de modo que resultan ser fácilmente condicionados y deformados a conveniencia.

En la desconcentración, esto le ha proyectado un bajo nivel reorganizativo relacionado con la imposibilidad de estabilizar cambios de importancia que afecten realmente las tendencias centralizantes y concentrantes.

La inercia administrativa ha definido las característi--
cas prácticas de la desconcentración en ciclos temporales en_
cada sexenio; al presentarse cada ciclo, ocurre que:

a).- El catalizador que acciona la toma de decisiones para po
ner en marcha la desconcentración, puede ser un evento -
de tipo:

Circunstancial: Indica que se conjuntan una serie de si-
tuaciones que ponen en claro el alto índice de centrali-
zación de decisiones y concentración de órganos de toda
la escala jerárquica de las dependencias, aunque ello -
sea producto de vicios arraigados en la administración.

Covuntura: Se usa el término para hacer referencia al -
carácter de las medidas adoptadas en la administración -
en momentos especiales de la misma, tales como políticas
populistas o principios de sexenio, que con frecuencia -
son más promesas políticas que soluciones de facto.

b).- La decisión para poner en marcha el propósito, parte de
las altas esferas jerárquicas y las medidas elaboradas -
se tecnocratizan, pues descuidan las necesidades reales_
de cada órgano y área afectada o las demandas reales ori-
ginadas de la misma población.

c).- La desconcentración se convierte en un propósito carente
de fuerza propia, por la falta de insumos, planes efecti-
vos y disposición política que le impulse continuamente.
El oficialismo político encubre la mínima decisión de po
ner en práctica y hacer efectivas las medidas diseñadas.

d).- Al interior de cada organismo, la desconcentración se to-
pa con la resistencia oculta pero patente de ciertos pun

tos clave de la línea jerárquica, los que deben aplicar las medidas dispuestas, aparentando hacer lo que no hacen.

- e).- Elementos que favorecen la inercia, son los ya tradicionales y frecuentes cambios de prioridades en las actividades gubernamentales, que han cortado la continuidad del proceso.

La desconcentración aparece como un simple impulso de pseudo-reorganización pragmático basado en resultados obtenidos de errores que se ocultan y de aciertos que se exaltan. En ese contexto, la desconcentración se ha desvinculado en buena proporción de los lineamientos normativos existentes, de las bases teóricas y de las metas programadas.

Así, la inercia aparece como el causante del divorcio entre la planeación de medidas de desconcentración y los resultados finales obtenidos en la práctica del instrumento en cuestión.

Finalmente, hay que agregar que ese fenómeno se manifiesta por medio de la actuación de una serie de factores estructurales y político-administrativos que restringen los efectos finales de la desconcentración. Esta relación será integrada en la explicación global del último capítulo.

2.3.- CARACTERIZACION CONCEPTUAL DE LA CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

2.3.1.- Centralización administrativa.

La centralización como concepto aplicado a la administración, tiene dos formas de verse:

Primera perspectiva.

Se observa como una forma de organización administrativa en la administración pública federal, compuesta por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, que integran la administración central.²²

Las anteriores instituciones se encuentran vinculadas - por la relación jerárquica, en cuyo punto más alto se localiza al titular del Poder Ejecutivo Federal, del cual dependen directamente y al que auxilian en el desempeño de sus tareas ejecutivas.

Gabino Fraga, precisa que:

"Existe el régimen de centralización administrativa - cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano - situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría..."²³

El mismo autor extiende su idea, al señalar que:

"La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación jerárquica".²⁴

Por su parte, Serra Rojas puntualiza que:

"Se llama centralización administrativa a la subordi-

22.- Ver: "Artículo primero"; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 16a edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1986. p. 8.

23.- Fraga, Gabino. Op. cit., p. 165.

24.- Ibidem: p. 165.

nación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo diferentes puntos de vista del nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas".²⁵

Cabe decir que, debido a que en la desconcentración administrativa subsiste la relación jerárquica entre la parte central que transfiere y la parte desconcentrada que recibe, entonces cualquier órgano desconcentrado por la administración central, seguirá siendo parte de ésta.

Segunda perspectiva.

La centralización administrativa se entiende como un fenómeno de aglutinamiento del poder de decisión hacia las partes superiores de la escala jerárquica de la administración, lo que da como resultado niveles inferiores donde la toma de decisiones es reducida en comparación a las grandes cargas de responsabilidad que se les confieren; combinación impropia para que estos puedan cumplir aceptablemente sus cometidos, manifestándose los congestionamientos de asuntos y trámites y la consecuente lentitud en el despacho de las actividades de la administración.

La centralización en este sentido, conlleva a la concentración de estructuras físicas de los organismos públicos, debido a que, al irse centralizando la toma de decisiones, las

25.- Serra Rojas, Andrés., citado por Ernesto Gutierrez y González, en: Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal. México, Secretaría de la Presidencia. - 1976. p. 205.

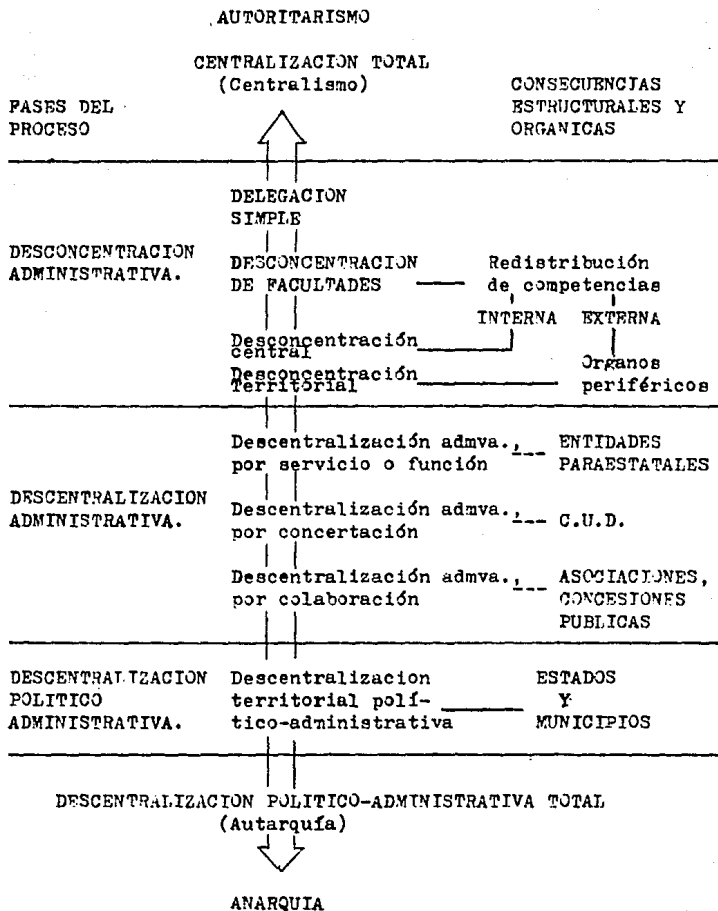
funciones que se ejercen en toda la dependencia tienden a ser controladas por los niveles superiores, quienes se concentran en la ciudad capital, además de que esas funciones necesitan de órganos y áreas que por tanto, también se van concentrando.

2.3.2.- Descentralización administrativa.

Para diferenciar a la descentralización de la desconcentración, se ha pensado auxiliarse del "Marco conceptual y lineamientos para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal".²⁶

Por otro lado, si bien dicho documento constituye la base del esquema que a continuación se presenta, hay que aclarar que han sido añadidos algunos elementos a la parte correspondiente de la desconcentración.

26.- Dicho documento fue editado originalmente por la Secretaría de la Presidencia en el año de 1981. Su elaboración corrió a cargo de los entonces COTECUOM., fue sometido a consideración del Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos y pasó finalmente por la aprobación del titular del Poder Ejecutivo Federal; José López Portillo.

CONTINUO CENTRALIZACION-DESCENTRALIZACION.

Deben aclararse algunos puntos del anterior esquema:

- El término "continuo", indica que se trata de un proceso - que no ha acabado por tomar una sola dirección hacia el final de cualquiera de sus dos polos, pues siempre existirán fuerzas que contrarresten cada una de las dos tendencias.
- Una centralización total es imposible en organizaciones tan grandes y complejas donde necesariamente se tiene que distribuir el poder de decisión, las responsabilidades y el ejercicio respectivo de las funciones públicas. Por su parte, la idea de la anarquía e incluso de la autarquía, es más utópica en las sociedades modernas, pues necesitan ser guiadas por un ente cualitativamente diferente, llamado Estado.
- Por ello, las verdaderas corrientes que se manifiestan, son las tres fases intermedias del proceso general.
- Al decir de la palabra "fase" con la que se nombra ahí a cada uno de esos procesos particulares, no se quiere decir - que en realidad se sucedan una a la otra, pues como se verá, se trata de procesos cualitativamente diferentes, de modo - que si se les plantea así, es por simple orden metódico relativo al grado que guarde determinada medida en relación a cualquiera de dichos polos.

Después de ese paréntesis, se define a la descentralización, la cual puede ser:

Descentralización político-administrativa.

Concepto que evoca un sistema de organización político-administrativo territorial a través de los estados y municipios; se trata de un proceso lento de reivindicación de mayo-

res espacios de participación en todos aquellos asuntos que les afectan a estos niveles de gobierno.

Algunos autores como el doctor Jesualdo Domínguez Alcahud y Monge, manejan este nivel de descentralización como "territorial", pues indica que se trata de una transferencia de poderes del Estado, en favor de una persona jurídica territorial, como una entidad federativa o un municipio.²⁷

Este tipo de descentralización parte de que los gobiernos locales y los municipios, deben ser reforzados para mantener vigencia y autonomía frente al empuje federal, tomando como base la vía constitucional; tal fue el caso de la ampliación del artículo 115 constitucional en la pasada administración.

Descentralización administrativa.

En la Revista de Administración Pública 67/68, la descentralización administrativa se define como:

"... la acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica., organismos descentralizados, pero que se encuentran sujetos a controles especiales por parte de la Administración Pública Centralizada".²⁸

Por su parte, José Chanes Nieto afirma que la descentra-

27.- Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo/González Paras, José Natividad. Desconcentración, Descentralización y División territorial. Cuadernos Serie Praxis 32. México. Ediciones I.N.A.P. 1982. p. 15.

28.- Ibidem: p. 250.

lización administrativa es una forma de organización que consiste en dotar a ciertos organismos de autonomía orgánica,²⁹ personalidad jurídica y patrimonio propio, caracteres que les permiten actuar dentro del marco del instrumento jurídico que les crea, con independencia de la administración central, pero vinculado a esta, a través de un control especial.³⁰

Otra definición del término, nos dice que:

"La descentralización radica en la transferencia de competencias o funciones propias del Estado a otras personas jurídicas públicas... lo que caracteriza a la descentralización no es sólo la transferencia de competencias estatales a otros entes, sino también el sometimiento de estos en cuanto al ejercicio de tales competencias a la tutela del Estado".³¹

- 29.- Algunos autores como Gabino Fraga, consideran la existencia de la autonomía orgánica al caracterizar a estos organismos, sin embargo, la realidad mexicana muestra que ese elemento sólo existe formalmente y es válido desde un punto de vista puramente teórico. Esto es debido a los controles especiales que mantiene el sector central de la administración, sobre esos entes descentralizados y por el gran poder que ostenta el titular del Poder Ejecutivo Federal, para maniobrar en la designación de los titulares, acuerdos sobre políticas, determinación de las inversiones, lineamientos sobre materia laboral, etc, facultades que desvirtúan y reducen esa característica defendida por la doctrina tradicional.
- 30.- Chanes Nieto, José. "Organismos descentralizados y empresas de participación estatal". En: Bustani, José. et. al. La Administración Pública Federal. Vol. 11, 2a edición. México, U.N.A.M. 1976. pp. 25-26.
- 31.- Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo/González Paras, José Natividad. Op. cit., pp. 13-14.

Lo visto hasta ahora nos habla de descentralización por servicio o función. El doctor Jesualdo Domínguez Alcahú, indica que éste tipo de descentralización cae dentro de la categoría de "descentralización institucional", debido a que la transferencia de poderes de decisión se realiza en favor de una persona jurídica de tipo institucional y no de aquellas territoriales como serían las entidades federativas,³² pero, con personalidad jurídica distinta a la del Estado. Se trata pues, de un fenómeno de transferencia de funciones o competencias de organismos encuadrados dentro de la persona jurídica estatal, a las demás personas jurídicas de derecho público.³³

El mismo autor dice que mediante la descentralización funcional, el Estado crea una serie de organismos con personalidad jurídica diferente, para reducir la cantidad de decisiones a tomar por el sector central y así poder seguir más como damente los fines estatales de normatividad, planeación y control de las actividades federales, lo que influye para que los entes descentralizados, que se dirigen a la consecución de fines más específicos, se multipliquen.³⁴

Hay que remarcar que la relación que guardan estas personas jurídicas con el Estado, no es de jerarquía, como los órganos desconcentrados que siguen estando alineados jerárquicamente a la institución de la cual se originan, sino de tutela; sujetos a una serie de controles especiales por parte de la -

32.- Ibidem: p. 15

33.- Por personalidad jurídica debe entenderse la personalidad reconocida por el derecho de ser titular de derechos y obligaciones.

34.- Domínguez Alcahú y Monge, Jesualdo. Op. cit., pp. 15-16

administración central, pero no al de subordinación jerárquica.

Además, un organismo descentralizado puede llevar a cabo procesos de desconcentración en su estructura; en este caso, la relación de jerarquía se da entre el órgano desconcentrado resultante y el organismo paraestatal del cual se origina, pero no con la parte central de la administración.

Resta decir que, Fernando Garrido Falla divide a éste tipo de descentralización en: 1.- funcional y; 2.- por servicios,³⁵ lo que aquí sólo merece señalarse, sin profundizar, - pues no es objeto de estudio de ésta tesis hacer un estudio detallado de cada una de las variantes de la descentralización.

Descentralización administrativa por concertación.

Es aquella modalidad que se da como un traspaso de responsabilidades, autoridad y funciones, en favor de una persona jurídica territorial; la federación transfiere a los estados de la República.

Lo característico de este instrumento es que se concerta o acuerda un convenio donde se estipula cierta transmisión de facultades y recursos de un nivel de gobierno a otro, y que se renueva anualmente.

Francisco Ruiz Massieu, nombra a este tipo de descentralización como "convencional", en el sentido de que se trata de un acuerdo administrativo que no altera lo prescrito por la

35.- Revista de Administración Pública 63/64. Op. cit. p. 160

Constitución Política:

"Estos instrumentos convencionales redistribuyen el ejercicio de la competencia administrativa, que no la legislatura que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".³⁶

A condición de celebrar el convenio de transferencia de competencias y recursos, la federación se reserva la facultad de delinear los rumbos de acción y la distribución de los recursos, para controlar el desarrollo en cada entidad.

Cabe decir que, la validez real de este tipo de descentralización será analizada en el capítulo tercero.

Esta modalidad se ha estilado en nuestro país desde el año de 1977, cuando se realiza por primera vez la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación y que en el siguiente sexenio serían llamados Convenios Unicos de Desarrollo.

Descentralización administrativa por colaboración.

Es una modalidad en la cual, la A.P.F., desahoga en organismos particulares, algunas facultades de consulta, decisión y ejecución, por la imposibilidad de realizarlas directamente.

Gabino Fraga explica que este tipo de descentralización nace de la imposibilidad del gobierno federal de crear indefinidamente organismos públicos especializados, pues ello recargaría su tamaño y el monto del presupuesto público:

36.- Ruiz Massieu, Francisco. et. al., Procesos de descentralización en España y México. México. Ediciones T.N.A.P., pp. 214-216.

"La descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de la función pública".³⁷

Ejemplos que pueden brindarse son las cámaras de industria y comercio, las uniones de comerciantes, las asociaciones agrícolas y muchas otras que constituyen concesiones del ejercicio de una actividad pública a particulares.

Este tipo de acto libra al Estado de la realización de esas actividades, sin que ello signifique que el Estado desatiende esos ramos, al contrario, es una forma de evitarlo, además de que se reserva el derecho de normar y delinear el rumbo y características que debe observar la concesión de dichas actividades, de acuerdo al interés público.

Sin querer ahondar más en el punto, sólo se agrega que en ésta modalidad de descentralización, la A.P.F., puede regular el tamaño de su aparato administrativo.

2.3.3.- Desconcentración administrativa.

Domínguez Alcahud y Monge, precisa que:

"Podemos definir a la desconcentración como aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".³⁸

37.- Fraga, Gabino. Op. cit., p. 223

38.- Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo. Op. cit., p. 9.

Otra definición encontrada afirma que:

"La desconcentración administrativa en su acepción - más amplia puede ser interpretada como un proceso jurídico-administrativo que permite al titular de cada institución por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas - excepto las que por disposición legal deba ejercer personalmente- y por otra parte, transferir los recursos - presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades".³⁹

Gabino Fraza nos ofrece su propia definición:

"... ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores".⁴⁰

De estas interesantes ponencias, se retoman una serie de elementos de necesaria interpretación:

- a).- La desconcentración administrativa se convierte en un principio y procedimiento de técnica jurídica en la organización pública, puesto que se basa en ordenamientos legales para adecuar funciones y estructuras en la administración.
- b).- A través de ésta técnica, se transfieren determinadas

39.- Revista de Administración Pública 67/68. Ob. cit., - - - p. 252.

40.- Fraza, Gabino. Ob. cit., p. 200.

competencias a un nivel jerárquico inferior, donde la responsabilidad de la ejecución de las funciones resultantes, desciende, pero hay que dejar claro que también debe descender el grado preciso de autoridad que complementa dichas responsabilidades, si se quieren obtener resultados satisfactorios en la aplicación de la medida.

"... un jefe que recibe la responsabilidad de realizar ciertas funciones, debe estar dotado de autoridad para poder decidir aquéllo que le ha sido encomendado como responsabilidad suya".⁴¹

- c).- Dicha transferencia es conferida con carácter de exclusiva al órgano inferior elegido; ningún otro órgano diferente o aún el mismo órgano central que desconcentra, pueden suplir el desempeño de esa unidad administrativa, pues se trata de un proceso reglamentado.
- d).- Las facultades que se atribuyen deben ser de decisión y no únicamente funciones operativas donde sea patente la ausencia de autoridad en la toma de decisiones.
- e).- Como en la desconcentración subsiste la relación jerárquica entre el órgano central y su producto desconcentrado, éste último no puede actuar en nombre propio, sino que actúa en nombre de la institución a la que representa.
- f).- Por último, se indicaba que la desconcentración puede darse tanto a órganos internos de la estructura central de determinada institución (desconcentración interna), o

41.- Reyes Ponce, Agustín. Ob. cit., p. 215.

hacia órganos territoriales establecidos o por establecerse (desconcentración periférica), lo que será tratado después de ser tratada la delegación simple, de acuerdo al esquema "continuo centralización-descentralización", que aquí se ha venido siguiendo.

Las variables con que cuenta la desconcentración administrativa son:

Delegación simple o de trámite.

Se ubica como la primera variable dentro de "la fase" o proceso particular de la desconcentración administrativa y ha sido definida por diversos estudiosos en la materia como:

"... la delegación o desconcentración impropia es una transferencia del ejercicio de la competencia, no de la competencia en sí a un órgano inferior, ésta transferencia tiene su origen en un acto volitivo del delegante, -permitido por el ordenamiento jurídico, pero no impuesto por él- a diferencia de la desconcentración, en que -la atribución de competencias se produce por imperio del ordenamiento jurídico. El delegante no se despoja totalmente de sus facultades, sino que se reserva la facultad de fiscalizar; la delegación aparece configurada como una técnica organizativa de carácter transitorio y para -competencias determinadas, a diferencia de la desconcentración, que es permanente y constitutiva..."⁴²

42.- Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo. Ob. cit., p. 11.

José Chanes Nieto afirma que:

"... la delegación normalmente encuentra su origen en un acuerdo interno y por lo mismo es revocable en cualquier momento, lo que le permite al órgano superior, tomar la decisión aún antes de que intervenga el órgano al cual se ha delegado la facultad".⁴³

Una tercera definición, nos dice que:

"La delegación tiene un origen administrativo, sin que se transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegado, en tanto la desconcentración tiene un fundamento jurídico-administrativo en virtud de transferirse la competencia y responsabilidad, además de alterarse la estructura orgánica".⁴⁴

Esas características hacen de la delegación simple, algo que es difícil de detectar en la estructura orgánica, pues no queda asentada en ningún manual o reglamento interior, en vista de que no altera la distribución de competencias y la estructura orgánica de la institución donde se practique. Un acto de este tipo tiene gran movilidad y puede ser utilizado en el momento que sea, sin mayor requerimiento de procedimientos a observar.

La delegación simple se aplica comunmente para coadyuvar al seguimiento de trámites y demás cargas de trabajo excesivas

43.- Desconcentración administrativa. Op. cit., p. 455.

44.- Diccionario de Política y Administración Pública.
Op. cit., p. 388.

que aparecen de tiempo en tiempo. La movilidad, sencillez y -nulas implicaciones en el sistema de distribución de competencias, deben tomarse como indicadores para considerarle seriamente como un paso inicial y experimental para proyectar instrumentos de organización más estables como la desconcentración.

Desconcentración de facultades

Como segunda variable de "la fase" desconcentración administrativa, se tiene a la desconcentración de facultades, término que es igual a la desconcentración administrativa, menos la delegación simple. Ello indica que la desconcentración de facultades se ha de tomar aquí como una variable, dentro del proceso conjunto "desconcentración".

Esta modalidad observa dos vías potenciales de manifestación; la desconcentración interna y la externa.

Desconcentración interna.

Consiste en la transmisión de capacidades y competencias de un órgano central a su o sus órganos centrales inferiores, e incluso al interior de cada órgano central.⁴⁵ Mediante esta modalidad, se pretende encontrar el mejor grado de distribución de las competencias en la organización central de la institución, como base para después desconcentrar al exterior.

El que a estas alturas aún no exista unanimidad entre los diversos tratadistas para considerarle como una verdadera

45.- Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo. Op. cit., p. 10.

categoría de desconcentración, estriba en que para algunos, especialmente entre los tratadistas franceses e italianos, el fin de la desconcentración es descongestionar la administración central a otros puntos geográficamente separados donde hace falta. Pero, no toman en cuenta que no debe desconcentrarse a la periferia lo que previamente no ha sido correctamente distribuido en el interior de los órganos centrales aliñados jerárquicamente; ese es el sentido de la desconcentración interna.

"... La desconcentración no es la pura y simple transmisión de funciones en el espacio, sino que es la transmisión de capacidad, de competencia a competencia, de órgano a órgano aún cuando resida en el mismo punto en el territorio del Estado, siendo esto así, no puede dudarse la existencia de este tipo de desconcentración desde el punto de vista rigurosamente técnico".⁴⁶

No hay que confundir a la desconcentración interna con la delegación simple o de trámites, pues en el primer caso se trata de un proceso regulado por el ordenamiento jurídico, al producir cambios en la distribución de competencias y en el segundo, se trata de un acto que no causa modificaciones orgánicas, voluntario y que se hace libremente, pues no necesita estar reglamentado por la norma jurídica, aún cuando sea permitido por ella.

Como la desconcentración interna modifica la distribución de las competencias entre órganos centrales y los nive--

46.- Ibidem: p. 10.

les jerárquicos que los recorren, produce modificaciones en el reglamento interior de cada dependencia y a la inversa, la revocación de esta medida sólo se producirá mediante el instrumento jurídico que le dió existencia, para ser asentado después en el mismo reglamento interno.⁴⁷

Como este tipo de desconcentración no es externa, la naturaleza de las funciones adquiridas por el receptor no es territorial, sino lo que se ha dado en llamar "material y genérica", es decir, que surte efectos a nivel nacional, a diferencia de la desconcentración externa donde la realización de las funciones está delimitada geográficamente. Se desprenden entonces dos tipos de competencias derivadas de la desconcentración; la competencia territorial para la variable periférica, externa o territorial y la competencia material y genérica para la variable interna o central.

Así, la diferencia entre aceptar dos tipos de competencias para la desconcentración, con relación a posturas como la de José Chanes Nieto, quien afirma que la desconcentración contempla sólo competencias de tipo territorial,⁴⁸ radica en que aquí se admite la existencia de la variante interna, en tanto que otros sólo consideran a la desconcentración externa como única vía de ese instrumento.

Desconcentración externa o periférica.

La desconcentración externa, periférica o territorial, -

47.- La revisión del reglamento interno de las dependencias federales se realiza cada año en nuestro país.

48.- Desconcentración administrativa. Op. cit., p. 455.

es la que comunmente se ha asociado al proceso de desconcentración, y se manifiesta cuando un órgano central o varios de ellos, dependientes de una misma autoridad funcional o de varias de ellas,⁴⁹ transfieren(n) competencias a un órgano periférico, imputándole un radio de acción limitado geográficamente. En esta modalidad, pueden presentarse las siguientes situaciones:

- a).- Que un órgano central de cierta dirección general (D.G.) transfiera funciones sustantivas de carácter operativo a un órgano desconcentrado - aparte de recibir funciones - de apoyo de otras áreas- , tomando como base el traspaso de las funciones sustantivas enunciado, se trata de una desconcentración exclusiva de un órgano central a su representación.
 - b).- Cuando varios órganos centrales de una misma D.G., desconcentran funciones identificables entre sí, de tipo sustantivo hacia un órgano periférico -sin contar aquellas funciones de apoyo, transmitidas por la oficialía mayor- , se conforma una representación producto de la desconcentración funcional de una sola D.G., que es establecido en cada estado considerado.
 - c).- Varios órganos de línea pertenecientes a diversas autoridades funcionales, transfieren cada cual, una serie de funciones sustantivas -a parte de las respectivas funciones de apoyo necesitadas- a una representación diseñada.
- 49.- Por autoridad funcional se toma el nivel de dirección general, pues es el rango escalar propicio a partir del cual, se conforma un conjunto de funciones identificables que pueden en buena parte ser desconcentradas.

especialmente para dar salida al conjunto de esas transferencias. En este caso se trata de una desconcentración propiamente funcional, pues es más difícil distinguir a la totalidad de órganos de donde provienen sus funciones, pues estos pertenecen a varias autoridades funcionales. Así, para efectos posteriores de la propuesta del último capítulo, esta tercera forma de desconcentrar externamente, será considerada como desconcentración funcional.

En cada dependencia pueden practicarse a la vez, los tres tipos de desconcentración externa, de acuerdo a sus intereses, posibilidades y necesidades locales detectadas, de acuerdo a ello:

- Pueden establecerse órganos diversos del tipo "a", en cada uno de los estados.
- Cuando sea conveniente para cada D.G., de cierta dependencia, crear órganos del tipo "b", puede hacerlo incluso en sustitución de los del tipo "a" ya existentes.
- A la par de los casos anteriores o en sustitución de algunos órganos periféricos de ambos casos, pueden establecerse estructuras desconcentradas funcionales (tipo c), en cada estado de la República.

El propósito de la desconcentración externa es esparcir las estructuras de la administración central a todo el territorio nacional, con objeto de descongestionar la gran cantidad de funciones, actividades y trámites que existen en las áreas centrales de la administración que se aglomeran en el D.F., (en el caso de México), y así poder llevarlos a todo el país, para ahorrar tiempo, esfuerzo y gastos innecesarios a muchos ciudadanos de múltiples centros poblacionales del inte

rior del país.

Cabe añadir que para el caso de la A.P.F., centralizada, sólo se puede dar una desconcentración territorial parcial. - Esto se debe a que las dependencias deben conservar en el centro, las funciones estratégicas de planeación, programación, control y evaluación, pues los ordenamientos desprendidos de su aplicación tienen que tener un alcance nacional, que debe ser observado por cada una de las unidades administrativas de cada institución; centrales o desconcentradas.⁵⁰

Además, de desconcentrarse totalmente una dependencia, - se estaría llevando en términos técnicos, una descentralización funcional y desaparecería por completo del sector central, para dar paso a la formación de múltiples centros de decisión autónomos, en virtud de no existir una estructura central a la que estén subordinados jerárquicamente. Eso no tendría razón de ser, pues a parte de poder llevar a cabo acciones de desconcentración, las dependencias públicas pueden descentralizar también ciertas funciones y crear otras para la - instauración de un organismo que cumpla cometidos que no puedan llevarse a cabo satisfactoriamente desde el sector central, en base a una necesidad real y a través de un instrumento jurídico diferente.

En cambio, sí puede darse una desconcentración total en la A.P.F., paraestatal, donde existe gran maniobrabilidad para que algún organismo pueda remover el total de sus áreas, -

50.- Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit., p. 253

51.- Ibidem: pp. 252-253.

a distintos puntos del territorio nacional, incluso las áreas normativas ubicadas en el D.F., donde puede dejar sólo las unidades de servicio necesitadas para atender esa zona. Entiéndase que en este caso se trata de una desconcentración territorial total en el sector descentralizado, y no de una descentralización total, que no podría darse, pues estos organismos no tienen la facultad de hacerlo.

Resta decir que, es a través de una disposición presidencial como se crea, amplía o modifica a un órgano administrativo externo, a partir de una estructura central,⁵² que se conoce como órgano desconcentrado, al que se le conceden funciones que sólo pueden ejercer en una zona delimitada del territorio nacional, que no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, pero que, por la importancia de los cometidos que se le asignan, resalta orgánicamente de la administración central y se le conceden recursos presupuestales distintivos.

Entremos ahora a ver como se ha proyectado la desconcentración administrativa en el sexenio 1982-1988, y la problemática que le ha distinguido.

52.- Un dato perteneciente al sexenio 1982-1988, indica que existieron salvedades a esa regla: algunas Secretarías de Estado fueron facultadas a llevar a cabo sus propias acciones de desconcentración externa en forma directa, sin necesidad de aprobación por parte del Ejecutivo Federal, como se verá en el siguiente capítulo.

3.- LA DESCONCENTRACION EN EL SEXENIO 1982-1988

3.1.- LA DESCONCENTRACION EN EL ESQUEMA DE PLANEACION DE LA A.P.F., CENTRALIZADA

En la administración 1982-1988, la desconcentración administrativa fue interpretada oficialmente como vía alterna y complementaria de la descentralización administrativa; parte integrante del postulado enunciado de "descentralización de la vida nacional" y contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (P.N.D.), documento central y guía del proceso de planeación, producto del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El proyecto político de Miguel de la Madrid Hurtado se conformó de los siguientes principios ideológicos:

- Nacionalismo revolucionario.
- Democratización integral.
- Sociedad igualitaria.
- La planeación democrática.
- La descentralización de la vida nacional.¹

La planeación democrática exponía un modelo de planeación nacional no desvinculado de la realidad del país, a través de la apertura de espacios de participación a los diversos grupos

1.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número especial 5-6. Pensamiento político del Licenciado Miguel de la Madrid H., Descentralización de la vida nacional. México, Ediciones I.N.A.P., Enero-junio de 1982. Notas introductorias. p. XXI.

sociales organizados, para democratizar las decisiones gubernamentales.

Se ideó entonces el "Sistema Nacional de Planeación democrática" (S.N.P.D.), que fuera definido como:

"... un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal estatal y municipal con los organismos integrantes de los sectores social y privado".²

Dicho vínculo fue constituido supuestamente por medio de los "foros de consulta popular", como sistema de participación social de donde debían captarse las necesidades y propuestas de la población. Desde luego, se dijo públicamente que esos foros habían logrado acumular un extenso bloque de demandas - que después fueron consideradas para la elaboración del P.N.D. 83-88, y de los consecuentes programas generales de la administración pública.

Por otro lado, cuando Miguel de la Madrid H., (M.M.H.), - asumió su cargo presidencial, promovió algunos cambios jurídicos interesantes:

- Se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- . En el artículo 25, se atribuyó al Estado la facultad de dirigir el desarrollo nacional.
- . En el artículo 26, se señaló al Estado la responsabili--

2.- Revista de Administración Pública 55/56. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. México. Ediciones I.N.A.P. 1983. pp. 21-22.

dad de construir un sistema de planeación democrática - acorde a los lineamientos del proyecto nacional de la Constitución Política, incorporando la participación de los diversos grupos sociales en la definición de un plan nacional al que se deberán sujetar los subsecuentes programas de la Administración Pública Federal.

-- Se promulgó la Ley de Planeación, a la cual debían remitirse:

- . Las normas y lineamientos de la planeación nacional.
- . Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- . Mecanismos de coordinación en el proceso nacional de planeación: niveles global, sectorial, institucional y regional.³
- . La ejecución de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, a través de metas anuales.⁴

3.- La nueva Ley de Planeación confirió a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ser la encargada de elaborar el P.N.D., coordinar las actividades de planeación ejercidas por otras dependencias y entidades de la A.P.F., coordinar la planeación regional y los programas generados del plan. Véase: "Artículo 14", Ley de Planeación; D. O. 5 de enero de 1983.

4.- En 1984 se estableció una relación más directa entre lo que se planeaba hacer y gastar, con lo que se realizaba y gastaba, mediante la instauración de los programas operativos anuales que mostraban los avances de cada año para cada uno de los programas de mediano plazo. Dichos programas se elaboraron en base a los criterios de política económica de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El P.N.D. 1983-1988,⁵ se convirtió en el documento central de la planeación, de donde surgieron las principales decisiones de la A.P.F., dicho plan presentó un avance considerable en el proceso de planeación nacional, pues la administración tenía casi desde inicios de sexenio, una visión estructurada del proyecto político, económico, social y cultural, para encaminar el desarrollo nacional.⁶

La situación nacional obligó a la proyección de cuatro objetivos centrales en el plan:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales".⁷

Para el logro de esos propósitos generales, se planteaba como estrategia económica y social el aumento de la capacidad de crecimiento y el fomento al desarrollo nacional, para lo cual se idearon dos líneas de acción consecutivas, pero con un necesario margen de articulación:

- a).- La reordenación económica.

Constituyó un impulso inicial para atacar la crisis; se enfocó primordialmente a reducir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la recesión económica.

- 5.- El 30 de mayo de 1983 fue presentado el P.N.D. 83-88, en el salón de recepciones del Palacio Nacional.
- 6.- "Tres años de planeación y desarrollo 1982-1985". En: Antología de la Planeación en México. México. Ediciones F.C.E., 1987. pp. 42-43.
- 7.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo - Federal. México. S.P.P., 1983. p. 12.

b).- El cambio estructural.

Este pretendió combatir deficiencias y desajustes de la estructura económica en base a una mejor orientación de la actividad administrativa que fortaleciera renglones como los de salud, educación y transporte entre las instancias federal y regional.

Dicho cambio estructural definió seis orientaciones de tipo general a las que debían engarzarse las acciones globales, sectoriales, institucionales y regionales:

- 1.- Reorientar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- 2.- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- 3.- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo.
- 4.- Proyectar el potencial del desarrollo nacional.
- 5.- Fortalecer la rectoría del Estado.
- 6.- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

Al margen de los resultados poco alentadores conseguidos en el conjunto de esas orientaciones, a finales de ese sexenio, la atención debe ser enfocada especialmente a las actividades relacionadas con la sexta orientación, en la administración pública central.

La visión descentralizadora del P.N.D. 83-88, indicaba - que:

"La política de descentralización de la vida nacional comprende dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas; por una parte, la desconcentración te--

territorial y la reordenación de la economía nacional y, por la otra, la descentralización de funciones y recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas".⁸

Se trató por tanto, de un proceso que contempló dos formas de participación en la ejecución del P.N.D. 83-88:

a).- Carácter obligatorio: Para la A.P.F., en la que lineamientos, objetivos y estrategias, se tradujeran en metas y acciones, por conducto de los programas sectoriales de mediano plazo, programas operativos anuales e institucionales.

b).- La vertiente de coordinación: Establecida entre el gobierno federal y las entidades federativas y a través de estas últimas, con los municipios. Esta modalidad se realizó por medio de los convenios únicos de desarrollo.⁹

Desconcentración y descentralización se proyectaron para lograr descentralizar la vida nacional. Esta consideración quedaría confirmada años después, cuando en una publicación de carácter oficial, se señalaba que:

"En el plano administrativo, la descentralización fue descrita como un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales para su desempeño más eficaz, a través de la delegación de atribuciones federales, así como la transferencia y reubicación de las unidades administrati

8.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. cit., p. 137.

9.- Ibidem: pp. 405-412.

vas del sector público federal, en los diversos puntos - del país".¹⁰

Un modelo insumo-producto, concebido por Miguel de la Madrid H., expuesto sobre descentralización de la vida nacional en el número 5-6 de la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal de 1982, le asignaba a la descentralización administrativa como insumos; la modernización administrativa y las demandas de la población, como estrategias; el fortalecimiento del aparato administrativo federal, estatal y municipal, como medios para lograrlo; la promoción equilibrada del desarrollo nacional, sectorial y regional, y como mecanismos del esquema; los C.U.D., los COPLADES y los programas multisectoriales, y los retroalimentadores de ese conjunto; los foros de consulta popular.¹¹ Estos últimos no pasaron de ser una ficción en la realidad político-administrativa de la administración pública.

Puede apreciarse la generalidad y ambigüedad planteada - en ese modelo incapaz para proyectar una visión clara del postulado y la interacción de estrategias, medios y mecanismos, sin mencionar la inexistente retroalimentación y falta de lineamientos para coordinar las dos vías supuestamente complementarias; descentralización y desconcentración.

El 4 de julio de 1984, el Poder Ejecutivo Federal expide el decreto por el cual las dependencias y entidades de la ad-

10.- Cuadernos de renovación nacional. Descentralización. México. Ediciones F.C.E., - S.P.P., 1988. p. 23.

11.- Ver: "Esquema insumo-producto: Descentralización de la vida nacional". Ob. cit., Parte introductoria. n. XXV.

ministración pública federal, debían proceder a elaborar un programa de descentralización administrativa, mismo que fue publicado en febrero de 1985. En el contenido de dicho documento no se establecieron propósitos bien definidos, líneas de acción precisas y claras, mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales detallados, la forma en que se iban a concatenar tanto las acciones de desconcentración, como las de descentralización en cada dependencia, mecanismos de retroalimentación del proceso, o áreas ideadas para aplicarle.

En el capítulo 11 (dos), de dicho programa, se mencionan una serie de recetas para descentralizar y desconcentrar, expuestas indiferenciadamente; se trataba de propuestas iniciales en base a las cuales las instituciones podrían plantear modalidades, ritmos y tiempos.¹²

Esa exposición repercutió a nivel de programa individual en cada dependencia, donde a un acto de desconcentración se le denominó como "impulso descentralizador", de ahí que no fuera posible encontrar subprogramas específicos para cada instrumento en cada parte conformante de la administración central y que creciera la confusión conceptual sobre ellos, para los no conocedores del tema.

Finalmente, a nivel dependencia, la desconcentración fue poco favorecida por la planeación; la aplicación del instrumento pocas veces se basó en estudios particulares que mostraran los niveles de centralización en la toma de decisiones y

12.- Programa de descentralización de la Administración Pública Federal. Poder Ejecutivo Federal. México. Presidencia de la República. 1985. pp. 11-15.

la aglomeración real de estructuras, en relación a las necesidades de las comunidades carentes de atención pública. Cada órgano central decidió que facultades desconcentrar, los ritmos de ejecución y la calidad final de cada medida; la libertad concedida para impulsar la desconcentración fue muy alta y es prácticamente desconocida la utilización de mecanismos retroalimentadores que efectivamente afinaran los logros conseguidos.

3.2.- LAS ACCIONES REALIZADAS.

Para iniciar, hay que señalar el cambio acontecido en el mecanismo de integración macro-administrativa del proceso:

- Desaparecen las funciones de estudio y análisis administrativo de la Presidencia de la República y consecuentemente, la Coordinación General de Estudios Administrativos.
- Aparece la Coordinación General de Modernización Administrativa, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto; encargada de la descentralización administrativa.

Ahora bien, la concepción de descentralización de las actividades de la A.P.F., centralizada, consideró un sistema de actuación conformado por:

- . La redistribución de funciones y facultades entre la federación, los estados y municipios, mediante la descentralización administrativa por concertación manejada a través de los convenios únicos de desarrollo.
- . La desconcentración de diversas funciones públicas y partes de unidades administrativas:
 - Desconcentración territorial de algunos órganos centralizados a provincia, así como funciones diversas hacia órganos ya desconcentrados.
 - Reubicación territorial de algunos organismos completos.
 - Estímulo a la delegación simple entre niveles jerárquicos.

Con esta base, se procede a enunciar las acciones más representativas de desconcentración en ese sexenio, iniciando con los casos más sonados de descentralización administrativa; los sectores salud y educación pública.

Sector salud.

Para 1982 se decide iniciar el Sistema Nacional de Salud y uno de los primeros pasos fue la conversión de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en Secretaría de Salud, a fin de convertirla en coordinadora del funcionamiento de las diversas instituciones relacionadas con los servicios de salud pública.¹³ Esto se hizo ante la necesidad de reducir el tamaño inmenso de la organización sanitaria, para mejorar la coordinación de actividades de las partes conformantes y para establecer un enlace entre la federación y los estados, con objeto de prestar mejores servicios en la atención médica y salud pública.

La descentralización apareció como una vía para lograrlo y en 1983 se crea la comisión de descentralización de los servicios de salud. Para impulsar ese propósito, se adicionó el párrafo III del artículo cuarto constitucional, quedando así:

"La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la constitución".

En la práctica administrativa, la vía convencional, por medio de los convenios de coordinación entre la federación y los estados, se convirtió en el instrumento disponible para impulsar el proceso en el Sector Salud, por el carácter concurrente que debía ser establecido entre las dos partes.

13.- Cuadernos de renovación nacional. Op. cit., p. 83.

Esa tendencia quedó confirmada con el decreto por el cual el Poder Ejecutivo Federal establece las bases para el posterior programa de descentralización de los servicios de salud.¹⁴ Más adelante, el 7 de febrero de 1985 aparece publicada la Ley General de Salud, donde se acentaba que la dependencia del ramo impulsara la desconcentración y la descentralización de los servicios que ofrecía.

Así, desde esa fecha hasta 1988 se habían obtenido y dado a conocer una serie de avances:

"Para 1988 se habían logrado descentralizar servicios de salud a una población abierta de 14 estados... donde reside el 42% de la población del país... los estados asumieron la operación de los servicios coordinados de sa lud pública (S.S.A.), los de asistencia social del I.M.S.S. - COPLAMAR, y los de los estados, conformando los servicios estatales de salud (S.E.S.A.), operados por la instancia local".¹⁵

Esto es, la ejecución mayoritaria de los servicios de sa lud pasó a las instancias locales, pero su coordinación y dirección permaneció como prerrogativa de la Secretaría de Salud y esa particularidad, servirá para que más adelante se razone sobre la validez de ese tipo de descentralización.

Sector educación.

Para 1982 existían grandes vacíos de atención en muchos

14.- D. O., 30 de agosto de 1983.

15.- Cuadernos de renovación nacional. Op. cit., p. 83.

lugares del territorio nacional, en contrapartida a la evidente centralización de autoridad, así como concentración de funciones y actividades administrativas y magisteriales en la capital del país, lo que representó problemas para la población demandante y aún para el mismo personal académico laborante - en todo el país.

En el primer informe de gobierno se indicaba la necesidad de proceder a su descentralización:

"El sistema educativo federal ha caído en un peligro de hipertrofia que es inaplazable combatir... se ha planteado entonces la necesidad de descentralizar la educación... será un proceso gradual para atender las necesidades y modalidades de las distintas entidades federativas".¹⁶

Se proyectó la reestructuración del Sistema Educativo Nacional, para adecuar sus servicios a las necesidades existentes.

El 11 de abril de 1983 se publica en el Diario Oficial - el acuerdo 101 de la S.E.P., en el que se apuntaba que:

"... los cursos de verano se desconcentrarán a partir de 1983, impartiendo en escuelas de ciudades del interior de la República".¹⁷

Esto se hizo para evitar a los maestros, movilizaciones

16.- "Primer informe de gobierno 1983". En: Tres informes de gobierno 1983-1985. México. Presidencia de la República. D.F.C.S., 1985. p. 44.

17.- Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid H. Crónica de un sexenio. 1982-1988. Primer año. México. Ediciones F.C.E., 1984. p. 198.

y gastos innecesarios. Posteriormente se trasladarían bienes muebles, para coadyuvar al mismo fin.

Poco tiempo después, se expide el decreto por el cual se establecieron las bases para descentralizar la educación pública, donde se estipulaba la creación de un comité consultivo en cada estado de la República, para que participara en los análisis en base a los cuales debían determinarse las transferencias de la federación.¹⁸ Para conducir ese proceso, se instituyó en la S.E.P., una coordinación general encargada de los trabajos de descentralización.¹⁹

En ese contexto, las autoridades locales asumían tareas específicas de educación, en tanto la federación se reservaba aquellas facultades en materia de control, supervisión y evaluación del sistema educativo señalado en el programa nacional educativo 1984-1988.

En la lectura del tercer informe de gobierno (1985), se señalaba que en la transferencia de "la operación" de los servicios de educación básica y normal a los estados, con la creación de los servicios coordinados de educación, la federación permanecería como la instancia de planeación, supervisión y control del total de ellos.

A final de sexenio se señalaban los avances más significativos, obtenidos en materia de educación:

- La reestructuración orgánica de las delegaciones de la S.E.P. con la creación de 31 Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, en las diversas entidades

18.- D. O., 3 de agosto de 1983

19.- Tres informes de gobierno 1983-1985. Op. cit., p. 44.

federativas, lo que integró los servicios que ofrecían por separado la federación y los estados.

- Se desconcentraron algunos servicios de educación para adultos y grupos étnicos, trámites de acreditación, certificación e incorporación de estudios, registro de profesiones y actividades de educación física.
- Se desconcentraron 74 unidades de capacitación y especialización regional de la Universidad Pedagógica Nacional, que antes se impartía en la ciudad de México.²⁰

Como puede verse, más que tratarse de un proceso de descentralización administrativa, el resultado final muestra que la mayoría de los cambios efectuados, coinciden con un proceso desconcentrador a gran escala; la federación conservó las facultades normativas de planeación, control y evaluación y a los estados sólo se les otorgaron ciertas actividades de carácter operativo, para su ejercicio directo, en tanto, un cúmulo de actividades federales sólo se desconcentraron, además de que la creación de las 31 direcciones generales se significó como un refuerzo a la presencia de la S.E.P., en cada estado, sin tomar en cuenta que siguieron existiendo una serie de unidades de servicios educativos que iban a ser descentralizados y que, finalizado el sexenio seguían como representaciones federales.

Acciones de desconcentración administrativa.

El conjunto de estructuras desconcentradas existentes es muy alto. Entre toda esa variedad, pueden mencionarse:

20.- Cuadernos de renovación nacional. Op. cit., pp. 87-88.

- Delegaciones de servicios migratorios de la Secretaría de gobernación.
- Las oficinas federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (S.H y C.P.).
- El sistema de representaciones de la SECOGEF., en los aeropuertos nacionales.
- El sistema de aduanas, dependiente de la Dirección General de Aduanas de la S.H y C.P.
- El conjunto de delegaciones de circuito de la Procuraduría General de la República (P.G.R.).

Debido a ello, sólo es posible hacer mención a lo más relevante, sin querer abarcar la totalidad de los casos de desconcentración en dicho sexenio, lo cual sería tedioso e innecesario.

Para agosto de 1984 inicia el programa de simplificación administrativa, a cargo de la SECOGEF., dicho programa:

"... pretendió mejorar la relación entre el gobierno y la ciudadanía a través del mejoramiento y agilización de procedimientos en la gestión de asuntos públicos y la prestación de servicios".²¹

Ese programa constituyó un impulso aparente a la modernización administrativa en la A.P.F., pues intentó reducir los trámites excesivos y reprocesar aquellos que resultaban lentos o anticuados, así como el papeleo innecesario.

En el siguiente apartado se verá como pudo coordinarse ese programa, con el propósito de desconcentración.

21.- Antología de la planeación en México. Op. cit., p. 62.

En ese mismo año, M.M.H., anunció en su segundo informe de gobierno que el Sistema Nacional Urbano, ya se dedicaba a definir programas correspondientes a 59 ciudades medias hacia donde se pensaban dirigir los esfuerzos de la "descentralización administrativa".

Hay que recordar que el 18 de junio de 1984 se expide el decreto por el que las dependencias y entidades paraestatales debían proceder a elaborar un programa de descentralización - administrativa. Este constituyó la base sobre la que se promovieron las acciones combinadas de desconcentración y descentralización administrativa en dicho sexenio.

En ese año, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes incrementó en 14 el número de sus delegaciones regionales y transfirió algunos programas de alcance local, a los gobiernos estatales; acción combinada de desconcentración y descentralización. Por su parte, La Secretaría de Gobernación desconcentró algunas funciones en materia de asuntos migratorios de población y en comunicación social.²²

Por su parte, la S.H y C.P., llevó a cabo:

"... la consolidación de la desconcentración en materia tributaria al organizar el funcionamiento de la banca bajo un esquema regional... desconcentra funciones de fiscalización hacia sus representaciones en el interior del país y establece un sistema de pagos de la A.P.F., - centralizada, por conducto de las sociedades nacionales de crédito".²³

22.- "Informe de ejecución 1984". Plan Nacional de Desarrollo. D. O. 18 de junio de 1984.

23.- Ibidem.

Acciones importantes que beneficiaron tanto a la población, como a los empleados al servicio de la federación.

Es meritorio señalar que en ese año se pone en marcha el nuevo esquema descentralizado de control y vigilancia del presupuesto público federal, por conducto de la SECOGEF., mediante el establecimiento de contralorías internas en cada dependencia. A partir de entonces, los contralores internos han sido elegidos por los titulares de cada dependencia y con la respectiva aprobación de la SECOGEF., en cuanto a la administración descentralizada, se agregaba además, la figura del comisario que correspondió nombrar a la SECOGEF. Así, aunque este esquema presenta la deficiencia de que el contralor interno es fiel al titular que le eligió, puede ser considerado como un avance inicial en la afinación de dicho sistema.

En ese período de gobierno, algunas dependencias contaban ya con ciertos órganos centrales para coordinar órganos desconcentrados, por ejemplo; en el caso de la S.H.y C.P., su reglamento interior de 1983 consideraba la existencia de las siguientes unidades administrativas desconcentradas:

- Delegaciones regionales.
- Administraciones fiscales regionales.
- Oficinas federales de hacienda
- Administraciones regionales de aduana.
- Jefatura de resguardo aduanal.
- Delegaciones regionales del registro federal de vehículos.
- Administraciones regionales de oficialía mayor.
- Subprocuradurías fiscales.
- Delegaciones regionales de la tesorería de la federación.

Lo que a su vez, requería de la existencia de las corres

pendientes unidades centrales de coordinación:

- Coordinación General de Entidades Federativas.
- Coordinación de Operación Administrativa.
- Dirección General de Aduanas.
- Dirección General de Registro Federal de Vehículos.
- Coordinación de Administraciones Regionales de Oficialía Mayor.
- Coordinación de Subprocuradurías Regionales.
- Coordinación de Administración.

Estas unidades centrales se convirtieron en la forma más generalizada para controlar el desempeño de la gran cantidad de órganos periféricos.

Para 1985 y de acuerdo a cifras oficiales, el programa de simplificación administrativa lograba 1825 procesos simplificados, hasta antes de la lectura del tercer informe de gobierno.²⁴ aunque se omitió aclarar cuales fueron esos procedimientos, las dependencias en las que se presentó y el porcentaje que correspondió a las actividades de tipo sustantivo.

Lo acontecido después de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 en la ciudad de México, evidenciaron entre otras muchas cosas la aún fuerte concentración de estructuras públicas en la megalópolis.

Por acuerdo presidencial del día 3 de octubre de 1985 es creada la Comisión Nacional de Reconstrucción (C.N.R.), como órgano de consulta y participación mixta de los sectores pú -

24.- Tres informes de gobierno 1983-1985. Op. cit., p. 135.

blico, social y privado, con el objeto de analizar, proponer soluciones y enfrentar los problemas causados por los movimientos telúricos. Este órgano se auxilió de los siguientes comités:

- 1.- Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México.
- 2.- Comité de Descentralización.
- 3.- Comité de Asuntos Financieros.
- 4.- Comité de Auxilio Social.
- 5.- Comité de Coordinación de Auxilio Internacional.
- 6.- Comité de Prevención y Seguridad Civil.²⁵

El Comité de Descentralización; órgano de consulta y participación mixta, debía conjuntar esfuerzos de los tres sectores, a fin de hacerlos aterrizar en impulsos efectivos de descentralización hacia todo el país.²⁶ Dicho comité fue dirigido por el Titular del Poder Ejecutivo, quien determinó que fuera coordinado por el entonces secretario de programación y presupuesto Carlos Salinas de Gortari, así como por otros titulares de diversas instituciones.²⁷

Lamentablemente, gran parte de los propósitos planteados por ese órgano de consulta, acabaron siendo sólo pronunciamientos, conferencias y exposiciones sobre puntos de vista de los participantes; se careció de concreción.

25.- D. O. 4 de octubre de 1985.

26.- El Comité de Descentralización fue instalado el 10 de octubre de 1985.

27.- México está de pie. Comisión Nacional de Reconstrucción. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, - - - D.G.C.S. Octubre de 1985. p. 12.

La actividad primordial en ese contexto, fue evaluar las consecuencias de los sismos en la ciudad capital y establecer alternativas para disminuir el ritmo de concentración en una urbe que por tan grande, había demostrado ser demasiado vulnerable, de ahí que el Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, fuera encargado de integrar un proyecto de reconstrucción que conjuntara acciones públicas y privadas en favor de la población afectada. Este comité se auxilió e integró por un consejo y nueve subcomités, entre los que destacó "el Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades",²⁸ como órgano especializado en recoger propuestas, analizar la escena de los acontecimientos e integrar recomendaciones que pudiesen derivar en acciones de descentralización y desconcentración de las estructuras de la zona metropolitana.²⁹

La naturaleza precisa y concreta de las tareas que tenía este subcomité, fue determinante para lograr un aceptable cumplimiento de los objetivos que le fueron asignados.

La necesidad de acelerar la desconcentración y descentralización en la A.P.F., obligó al Ejecutivo Federal ordenar - que los trabajos de esa índole, se basaran en las propuestas concretas del Comité de Descentralización y del Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades.

28.- D. O., 11 de octubre de 1985.

29.- Es meritorio hacer notar que dentro de dicho subcomité, destacaron importantes personalidades académicas de nuestra facultad, como la profesora Elena Jeannetti Dávila y los profesores José Chánes Nieto, Omar Guerrero Orozco y Ricardo Uvalle Berrones.

Así, la S.P.P., decidió reubicar al Instituto Nacional - de Estadística, Geografía e Informática (I.N.E.G.I.), hacia - Aguascalientes, previendo los requerimientos de infraestructu - ra y servicios tanto para el organismo, como para el personal que debía ser trasladado. Algo parecido sucedió en la Secreta - ría de Pesca, al reubicar completamente su Dirección General - de Acuicultura en Pachuca. Estos movimientos constituyeron - cambios de domicilio para órganos y organismos, en diversas - dependencias.

La P.G.R., emprendió algunas medidas desconcentradoras:

"El sistema de delegaciones de circuito de esta procu - raduría, iniciada en 1984, abarca ya todo el territorio nacional. También fueron creadas las delegaciones de pro - cedimientos penales del Ministerio Público Federal en el D.F., ..."³⁰

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (S.E.D.U.E.) en coordinación con la S.P.P., definió a 65 posibles ciudades receptoras de los impulsos desconcentradores,³¹ tentativa que parece haber sido basada en los anteriores estudios practica - dos sobre capacidad receptora de aquellas ciudades definidas por el Sistema Nacional Urbano, desde 1984. Sería interesante que los estudiosos dedicados al problema de los asentamientos poblacionales del país, escudriñaran para lograr ver el grado de canalización de dichos estudios.

La exposición del 4o informe de gobierno, indicaba la cong

30.- Cuarto informe de gobierno 1986. Miguel de la Madrid H., México. Presidencia de la República. Septiembre de 1986. p. 14.

31.- Antología de la planeación. Op. cit., p. 195.

titución de los llamados "centros regionales de decisión", definidos como un conjunto de transferencias graduales de las áreas operativas y de servicio, con la correspondiente transmisión de decisiones y personal de las dependencias federales a los restantes niveles de gobierno, sumadas a una tentativa de desconcentración por regiones que al parecer no pasó de ser una nueva denominación para el mismo proceso.

Una estimación hecha por las autoridades competentes en cuestión de reubicación de servidores públicos, decía que en unos cuantos meses iban a transferirse un total de 70,000 servidores públicos, cifra que ellos calcularon como el 15% del personal público federal ubicado en la ciudad de México.³²

Entre 1986 y 1987, las acciones más representativas de desconcentración en la A.P.F., centralizada, fueron:

- . La creación del Instituto Mexicano del Transporte, como órgano desconcentrado de la S.C.T., abocado a la tarea de realizar investigaciones que incrementaran la calidad tecnológica en la infraestructura para los medios de transporte.³³
- . Se establecieron nuevas agencias del Ministerio Público Federal en Pánuco, Veracruz; Lagos de Moreno, Jalisco y Cd., Guadalupe, Nuevo León.
- . El 27 de marzo de 1987 aparece un acuerdo emitido en el diario oficial, por el que:

"... Se pone en vigor la desconcentración de la tesoro-

32.- "Descentralización y simplificación". El mercado de valores, núm. 17. año XLVI. México, Nacional Financiera. - Abril 28 de 1986. p. 395.

33.- D. O. 15 de abril de 1987.

rería del Distrito Federal, determinándose número, integración, denominación y sede..."³⁴

. Por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria:

"... constituye 10 coordinaciones regionales de revisión de asuntos agrarios, mediante los cuales se desconcentrarán actividades, se simplificarán los trámites hasta en un 50% y se acerca más la dependencia a los lugares en donde viven los campesinos y demandan la solución a sus problemas".³⁵

Esas representaciones fueron facultadas para agilizar los trámites de expropiación para la creación o ampliación de zonas urbanas, industriales o turísticas, tramitar expedientes de traslado de dominio, determinar dotaciones y ampliaciones de ejidos, rectorar tierras y resolver conflictos de límites de propiedad. En este caso particular si se lograron avances meritorios.

Sin querer abarcar más acciones de desconcentración, para no redundar con información descriptiva, se procede a evaluar el conjunto general de esas medidas en el proceso en cuestión, de dicha administración.

34.- "Cronología de acciones del Poder Ejecutivo". Quinto informe de gobierno 1987. México, Presidencia de la República. Septiembre de 1987. p. 92.

35.- Ibidem: p. 23.

3.3.- ANALISIS DEL PROCESO DE DESCONECTACION ADMINISTRATIVA EN EL SEXENIO 1982-1988.

El modelo de planeación democrática madridista, denotó rápidamente que la relación existente entre las decisiones públicas y las demandas de la población, careció de un vínculo real; los foros de consulta popular fueron una simple medida populista de un proceso de campaña, nunca fueron permanentes, no ejercieron influencia real en las decisiones gubernamentales, no fueron instancias de evaluación y mucho menos de retroalimentación, simplemente asumieron un papel en el que simulaban cumplir lo que se simuló conferírseles.

Así, desde este principio, la planeación nacional empezaba a manifestar fallas y al final de sexenio, el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, -comprobaría la demagogia de muchos postulados gubernamentales.

El P.N.D., 83-88 contenía orientaciones generales de carácter apreciativo, carentes de lineamientos; esto significó un marco muy amplio y difícil de seguir por los siguientes niveles de planeación en la administración pública.

Esa característica fue sin embargo, defendida reiteradamente por diversas autoridades públicas, quienes indicaban -que de otra manera se restaría flexibilidad al plan y que en todo caso, ese era el papel de los programas generales de mediano plazo; el eficaz delineamiento de esas estrategias, el planteamiento de metas generales, sus grados de alcance y las modalidades comprendidas.

Sin embargo, también se detectó esa deficiencia en el nivel comprendido entre programas general y programas operativos,

específicamente en el mecanismo de planeación llevado en lo - que se dió en llamar "proceso de descentralización administra tiva".

El programa general ideado, resultó demasiado holgado y poco normativo, los programas específicos derivados en cada _ dependencia fueron en los que recayó el peso programático del proceso y fueron muy moderados, además de que observaron un - alto nivel discrecional en la ejecución, de modo que los pro gramas operativos anuales -donde se pretendió adecuar los ob jectivos de mediano plazo a las circunstancias que se iban pre sentando- no lograron cumplir como instrumentos de planeación y control precisamente por las pocas acciones realmente prac ticadas en la mayoría de las dependencias, año tras año, de - tal manera que los objetivos del programa general no lograron cumplirse.

Por otra parte, se debe remarcar que ese enfoque de con cebir a la desconcentración como un medio coadyuvante de la - descentralización, no fue una modalidad iniciada en el sexenio 1982-1988; quedó visto que ese giro fue dado en la segunda mi tad del período de gobierno de José Lopez Portillo, con la - presentación misma del "programa de desconcentración territo rial" y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, aún cuando se tratara de un esquema tardío y menos conocido.

A principios de la administración 1982-1988, el presiden te en turno; Miguel de la Madrid H., señalaba que:

"La descentralización de la vida nacional exige un - proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz de revisión de competencias constitucionales en -

tre federación, estados y municipios. Este proceso dará analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las locales y municipales, para determinar cuales pueden distribuirse para el mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional".³⁶

Para coadyuvar a ese propósito, inicialmente se reestructuró el contenido del artículo 115 constitucional, con el objeto de dar más presencia a las instancias locales y municipales frente al empuje característico de la federación. Esta constituyó la reforma básica sobre la que se pretendía iniciar una descentralización político-administrativa. Sin embargo, la realidad mostró que la inmensa mayoría de las acciones emprendidas, eran de descentralización administrativa, proceso que conjuntó -como ha sido visto- acciones cuestionables de descentralización por concertación, donde se transferían facultades relativas a actividades de tipo operativo, aunadas por ciertos esfuerzos desconcentrados; ambas modalidades, sustentadas por un programa de mediano plazo que aparece en 1985.

Lo interesante del caso es ver cómo la descentralización y la desconcentración pueden interactuar para producir totalmente, efectos complementarios. Pues bien, esto puede lograrse siempre y cuando la desconcentración administrativa sea considerada y llevada a la práctica como un inicio, una fase

36.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Los grandes problemas nacionales de hoy. México. Editorial DIANA. 1982. p. 140.

experimental proyectada por el gobierno federal, para después otorgar en definitiva el control de esas competencias a las entidades federativas. De ser esa la línea conseguida, entonces efectivamente contribuirá a la "descentralización administrativa", pero en caso de que la desconcentración aplicada no se transforme posteriormente en un proceso consolidado de descentralización, este instrumento mantendrá su carácter de medio que propicia el descongestionamiento de la acción pública siempre dentro de un mismo nivel de gobierno y en el sistema de organización administrativa del que parte.

Esto fue lo que sucedió en el sexenio 1982-1988, por lo que el proceso global ideado, se llevó a cabo, pero por medio de dos procesos cualitativamente diferentes y con efectos individuales; la desconcentración trató de redistribuir el poder de decisión a lo largo de la escala jerárquica de la misma A.P.F., centralizada (en nuestro caso), y transferir órganos y funciones a provincia, para descongestionar sus estructuras hacia la provincia, mejorar su capacidad de respuesta a toda la sociedad y propiciar un desarrollo nacional más equilibrado; por su lado, la modalidad de descentralización practicada, indicó la transmisión de ciertas capacidades de respuesta federales, hacia las autoridades locales, principalmente mediante mayores recursos y márgenes de ejecución directa de actividades que antes manejaba la primera instancia.

Sólo un reducido margen de competencias pasaron de un estado de desconcentración a descentralización en el transcurso de dicho sexenio. No hubo esa primera fase en la que se realizaran acciones de desconcentración y una segunda, en la que esos ensayos temporales se convirtieran en transferencias per

manentes para las instancias locales y municipales. Lo que se planteó desconcentrar, se hizo parcialmente y lo que se quiso descentralizar, se hizo directamente, salvo algunos movimientos detectados en los sectores educación y salud.

Por otro lado, la falta de precisión en el manejo de las dos variables del supuesto proceso conjunto de descentralización, suscitó muchas dudas y confusiones, por ejemplo; los señalamientos del programa de descentralización que apuntaban - la necesidad de descentralizar funciones federales en favor - de las demás instancias de gobierno,³⁷ en relación a la exposición del catálogo de propósitos mayoritariamente desconcentrados -que para dicho programa- se incluían en los subprogramas presupuestos de egresos, a partir de 1985.³⁸

Pero esa contradicción sólo fue aparente, en realidad se trató de un problema de estrategia política, donde la desconcentración fue el instrumento administrativo utilizado, en tanto la descentralización fungió como el propósito populista bajo el cual se desarrollaría la desconcentración.³⁹

Así, pese a que en el marco de la planeación administrativa la desconcentración se mostró como un propósito mal definido, con directrices muy generales (expuestas casi de manera total en los presupuestos de egresos), escasos recursos pro-

37.- Programa de descentralización de la Administración Pública Federal. Op. cit., p. 10

38.- Véanse Diarios Oficiales del 31 de diciembre de 1985, - 1986 y 1987.

39.- Los mismos documentos oficiales que utilizaban en esa administración la palabra "descentralización", resaltan en su mayor parte los avances obtenidos en materia de desconcentración, en las diversas dependencias. Véase por ejemplo: Cuadernos de renovación nacional. Op. cit.

pinados a la programación y nulos mecanismos de retroalimentación, contradictoriamente resultó ser la modalidad más impulsada, no obstante no pueda hablarse de un desarrollo real de este instrumento, por la multitud de deficiencias detectadas en el proceso.

En lo tocante a la descentralización por concertación, - cuyas características han sido descritas en el marco teórico, la estrategia que mostró en los casos del sector salud y educación indicó que la parte que decidió qué y cómo se transfiriera, le proyectó como un proceso de traspaso parcial de operaciones de algunos servicios directos que venía prestando, reservándose el dictamen de las condiciones en que debían ser ejercidos los mismos, al conservar la planeación, el control y la supervisión de esas actividades. Por tanto, la validez de esta modalidad de descentralización, debe ser cuestionada, ya que no concluye en transmisión de competencias y recursos, sino en una transferencia operativa de dichas competencias, en tanto las funciones estratégicas que les rigen, siguen en el nivel federal.

Ello recuerda la exposición de la profesora Elena Jeannette Dávila, en nuestra facultad en 1987, en el ciclo "la semana de la Administración Pública", cuando se refirió al proceso de descentralización en ese sexenio:

"La llamada descentralización que se ha venido avalando, parece limitarse a la desconcentración de la administración pública federal y a la promoción del llamado federalismo por convenio, que puede conducir al centralismo-descentralizado, donde la instancia federal sigue funcionando como en la actualidad... así, la coordinación -

entre la instancia federal y la estatal, es una forma o modalidad de la desconcentración".

Pasando a otro asunto, la desconcentración practicada debió verse beneficiada cuando, para el segundo semestre del año 1984 se decreta la puesta en marcha del programa de simplificación administrativa, en vista de la estrecha relación de metas que, entre ellos se daba:

- La simplificación trató de eliminar trámites y procedimientos excesivos, para aglizar y hacer más eficiente el desempeño administrativo.
- Se otorgó a la simplificación la labor de reducir la cantidad de niveles jerárquicos que debían intervenir para dar salida a cierto servicio.
- La simplificación persiguió la delimitación de las líneas de responsabilidad y autoridad.⁴⁰

Esos objetivos se relacionaban directamente con la naturaleza de la desconcentración administrativa, pues la base para adecuar funciones y competencias, así como redefinir adscripciones orgánico-administrativas en el tiempo y espacio, es la redefinición del número de niveles jerárquicos que han de intervenir para hacer efectivas dichas funciones (que en gran volumen son de tipo sustantivo) y la delimitación de los niveles de responsabilidad y autoridad de los mismos, para adecuarlos a un nuevo esquema que permita contar con trámites y procedimientos más ágiles y sencillos.

40.- Antología de la planeación en México. Op. cit. p. 62.

Dicho programa de simplificación, señalaba el propósito de "reducir las diversas unidades de servicio administrativo en las instituciones públicas", lo que suscitó una posible - contradicción frente al efecto resultante del aumento de las diversas unidades administrativas con la aplicación de la desconcentración territorial. Sin embargo, en esa relación, el objetivo enunciado de la simplificación, ha de tener como límite la no afectación de los niveles adecuados en la atención de las demandas de servicios de la administración pública, - por lo que tiene que producirse un punto de equilibrio que - neutralice dicha contraposición.

Desconcentración y simplificación persiguen desde sus - respectivos enfoques: eliminar la centralización excesiva del poder de decisión y la consecuente lentitud de las actividades en la A.P.F., lo que hace necesaria una integración cl - neada entre ambas herramientas, para que produzcan efectos - concatenados, para lo cual debe preverse una clara delimita- - ción de metas, objetivos y variables de acción de cada cual.

El hecho fue que no se encontraron estudios y proyectos dirigidos a conseguir esa integración, aún en la propia Secre - taría de la Contraloría General de la Federación, responsable directa de la conducción y supervisión del programa de simpli - ficación. Por tanto, la relación que se dió entre ambos ins- - trumentos, se dió de manera pragmática; aquella derivada de - las acciones que la simplificación imprimió a la desconcentra - ción y los movimientos de simplificación que era necesario ha - cer, de acuerdo a las acciones de desconcentración que se iban realizando.

Si esa situación hubiese sido superada, pudo haberse con

tado con un apoyo técnico reforzado que imprimiera fuerza y solidez a las acciones efectuadas en ambos propósitos.

Pasando a otra cosa, algo de suma importancia para el proceso de desconcentración fue la incapacidad para consolidar recursos suficientes para la llamada "descentralización" (que según se ha visto, converge realmente como un proceso de desconcentración más diversificado). La tentativa de institucionalizar su suministro con la inclusión del ramo XXXI del presupuesto de egresos, expuesta para finales de dicho sexenio, no fructificó y tal parece que se mantendrá esa misma postura en la actual administración.

Por otro lado, se observa que una modalidad que se generalizó, sobre todo después de lo sucedido en la capital del país con los terremotos de septiembre de 1985, fue el trasladar organismos y áreas administrativas completas hacia el interior de la República, tal fue el caso de muchas comisiones federales, oficinas administrativas de empresas públicas, centros de investigación como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, así como ciertas direcciones generales de la Secretaría de Pesca.

En ese tipo de movimientos no se trataba de desprender un órgano a la periferia a partir de una o varias unidades centralizadas de cierta dependencia, sino toda una unidad administrativa centralizada, para trasladarla a provincia, lo que significaba que cambiaba de sitio en el territorio, pero conservaba su rango de estructura central y sus funciones con servaban un alcance nacional.

Dicha práctica fue conocida como reubicación y tuvo como objetivo diseminar algunas de las estructuras de las dependen

cias por costumbre aglomeradas en el D.F., con la consiguiente dotación de recursos financieros, materiales y humanos a los lugares elegidos. Sin embargo, pese a que dicha medida ataca la concentración de estructuras, la parte reubicada de determinada dependencia sigue observando un comportamiento igual al que tenía en el D.F., y si esto llega hasta ahí, lo mismo representa tener que trasladarse a Pachuca, Zacatecas ó Mérida, para cumplir con un trámite, que dirigirse a la ciudad de México para el mismo fin.

Esto quiere decir que, si un organismo o unidad administrativa ha sido reubicado(a), hay que partir de ahí para proceder entonces a desconcentrar la actuación de los órganos y funciones que contiene, hacia otros puntos del territorio en donde hace falta.

Otra cuestión que debe ser explicada es la connotación del término "delegación" en ese sexenio; se le usó convencionalmente para hacer referencia a cualquiera de las variantes que puede haber en un proceso de desconcentración, como un término a modo. Esta ambigüedad, aunada a la gran cantidad de funciones y facultades desconcentradas o delegadas, propició que resultara difícil afirmar la verdadera figura que ha sido aplicada cuando las autoridades hacen referencia a un acto de "delegación" realizado. Para tales casos, es necesario recurrir al reglamento interior, para despejar dudas.⁴¹

Por la gran cantidad y tipo de funciones que tienen las múltiples representaciones del conjunto de las dependencias,

41.- Para 1986 se empleaba esta denominación en 11 dependencias, incluyendo a la Procuraduría General de la República.

se hizo necesaria la presencia de unidades administrativas de enlace en la estructura central, conocidas como "coordinaciones de órganos desconcentrados".⁴² Debe observarse de cerca el funcionamiento de estos órganos, pues si no cumplen eficientemente sus cometidos, su presencia sólo aumenta el tamaño de la parte central de cada dependencia.

Los sismos de 1985 hicieron relucir la alta concentración de estructuras y la centralización en la toma de decisiones en la megalópolis, lo que hechó por tierra la veracidad de las cifras dadas anteriormente respecto a la desconcentración y a la voz de la coyuntura reinante, se tuvo que acelerar el ritmo de los trabajos de un propósito que entonces aparecía demasiado inflado.

Sin embargo, el rumbo de las decisiones aplicadas posteriormente, indica que se trató de algunos cambios de ubicación de ciertos órganos y organismos, la aparición de contados órganos desconcentrados, la transferencia de algunas funciones, el traslado de un conservador número de funcionarios públicos y, en lo que a descentralización administrativa se refiere, se continuó la práctica de esa modalidad aludida de "concertación", cuyo ritmo, efectividad y caracteres, no variaron hasta el final de sexenio.

En un importante documento presentado por el Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades, se ex

42.- Para 1986, los reglamentos internos de nueve secretarías admitían la existencia de este tipo de unidades de coordinación.

pusieron algunos puntos que hacen reflexionar sobre la supuesta solidez del programa de descentralización:

"En los últimos años han sido establecidas Unidades Administrativas Federales en los estados, aumentadas las atribuciones de algunas de ellas, transferidas o trasladadas dichas instituciones a entidades federativas, pero por otro lado, es honesto decir que el crecimiento de la A.P.F., se ha caracterizado por una gran inflación en las áreas centrales; en general la historia administrativa mexicana muestra que las instituciones tienden a considerar insuficientes a las unidades administrativas que la integran, las competencias que tienen conferidas, los trámites que realizan, las normas que regulan, o el número de servidores con que cuentan, de modo que estos factores son ampliados poco a poco en un proceso centralizador".

En la misma fuente se señalaba que:

"Nuevas secretarías, direcciones generales -con sus correspondientes direcciones, subdirecciones y jefaturas de departamento- ; coordinaciones administrativas y ejecutivas, órganos de asesoría, apoyo o control de gestión, han succionado parte importante de las ampliaciones presupuestales destinadas a cada sector y se han establecido en el Distrito Federal. En consecuencia, o la desconcentración hasta la fecha ha sido inexistente, o la ver-

dad son innecesarios tantos órganos centrales".⁴³

Por un lado, se desconcentraban algunas funciones y órganos, o se reubicaban algunos organismos y por el otro, se expandían las áreas centralizadas de la administración, dando por resultado que el propósito de descongestionar las actividades públicas en la zona metropolitana, prácticamente quedaba anulado.

A este respecto, parece haber sido nulificado el objetivo perseguido por el enunciado programa de simplificación, en la parte que hablaba sobre la reducción de múltiples órganos administrativos; la parte central de la administración creció tendencialmente y lejos de que los esquemas orgánicos de las unidades administrativas centrales se simplificaran -entre otras cosas, por las transferencias de funciones a sus representaciones- estas terminaron siendo más complejas, al mantener centralizadas muchas decisiones a las que se aunaban otras nuevas.

Un indicador que muestra la magnitud de los avances logrados en la desconcentración de la A.P.F., centralizada, es la distribución del personal público laborante, tanto en el centro, como en la periferia.

Un informe evaluatorio de carácter oficial señalaba que

43.- "Descentralización, desconcentración y reubicación de la administración federal desde la perspectiva del área metropolitana de la Cd., de México". Punto once de: Conclusiones y recomendaciones del subcomité de descentralización y desconcentración de actividades. Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la ciudad de México. No. 3, México, Presidencia de la República. 1986.

de 1980 a 1988 se habían reubicado partes de 40 instituciones y unidades administrativas con el consiguiente traslado de alrededor de 62,000 servidores públicos.⁴⁴ Si se toma en cuenta que son cientos de miles los que conforman el personal público de la administración central en la ciudad de México y si sumamos las contrataciones y nombramientos hechos por esa parte de la administración, en la capital y en ese período, se obtiene una panorámica poco alentadora.

En un interesante trabajo realizado en la segunda mitad de 1986 se concluía lo siguiente:

"De acuerdo con datos de 1986, el 53 por ciento del total del personal federal está distribuido en la República, mientras que el 46.3 por ciento se encuentra ubicado en el D.F., (estas cifras no incluyen a los 142 mil empleados con que cuenta el Departamento del Distrito Federal ni a los 1,208 del personal de la Presidencia de la República). El reflejo por dependencia sería el siguiente:⁴⁵

44.- Cuadernos de renovación nacional. Op. cit., p. 114.

45.- Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit., p. 69

Nombre de la dependencia.	Personal laborante en provincia.		Personal laborante en la Cd. de México.		Total de empleados.
	%	Número	%	Número.	
1.- Secretaría de Gobernación.	15%	1,843	85%	10,440	12,283
2.- Secretaría de la Reforma Agraria.	30%	6,375	70%	15,714	22,449
3.- Secretaría de Relaciones Exteriores.	40%	1,579	60%	2,369	3,948
4.- Secretaría de Hacienda.	45%	23,667	55%	28,927	52,594
5.- Secretaría de la Defensa Nacional.	60%	76,175	40%	50,787	126,927 ⁴⁶
6.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	60%	78,191	40%	52,128	130,319
7.- Secretaría de Comunicaciones y transportes	65%	77,383	35%	41,761	119,144
8.- Secretaría de Comercio y fomento Industrial	20%	2,455	80%	9,819	12,274
9.- Secretaría de Educación Pública	55%	398,180	45%	325,784	723,964

Continúa...

46: Personal militarizado.

... continuación de la tabla.

10.- Secretaría de Salud.	50%	49,924 ⁴⁷	50%	49,924	99,848
11.- Secretaría de Marina.	55%	20,479	45%	16,755	37,234
12.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	10%	681	90%	6,806	7,487
13.- Secretaría de Pesca.	50%	3,077	50%	3,076	6,153
14.- Secretaría de Minas e Industria Paraestatal	10%	420	90%	3,784	4,204
15.- Secretaría de Desarrollo Urbano	50%	11,378	50%	11,378	22,756
16.- Secretaría de Turismo.	10%	325	90%	2,928	3,253
17.- Secretaría de Programación y Presupuesto.	20%	3,216	80%	12,867	16,083
18.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	5%	97	95%	1,849	1,943
19.- Procuraduría General de la República.	10%	504	90%	4,540	5,044
<hr/> 53.70% 755,349 46.30% 651,636 1,407,585 <hr/>					

47: Personal de los servicios coordinados de los estados.

La capital del país, con una pequeña área que ocupa el .4% del territorio nacional (zona metropolitana) y de poco más de mil kilómetros cuadrados, conserva casi la mitad del personal público federal de las dependencias, lo que de ningún modo puede evocar un esquema desconcentrado.

En el caso de la Secretaría de Pesca, esa proporción vista en el cuadro anterior, resulta tremendamente diferente a la meta establecida a finales de 1985 por la Secretaría de Programación y Presupuesto y que pretendía dejar en la Cd. de México el 2.2% del personal del sector pesca (18,024). Esto es, 1,597 empleados, de los cuales el 5.4% (978), debían ser de la dependencia en sí.⁴⁸

Los 65,000 trabajadores que supuestamente se habían reubicado para 1988, son los mismos que se proyectó trasladar desde principios de 1986, lo que refleja que en dos años pudo realizarse lo que se previó hacer en unos cuantos meses. En datos de 1986 esto significó que finalmente se trasladó al 10% o menos del personal de la administración central que trabajaba en la capital y no al 15% del total de empleados de la A.P.F., (o sea, administración central y paraestatal) en el D.F. El manejo tendencioso de las cifras se reflejó en los porcentajes manejados a nivel oficial, en torno a una problemática no resuelta.

La concentración de personal público se vió favorecida por las políticas fallidas de reubicación; el retorno de empleados transferidos a provincia fue notorio, en vista de que

48.- Conferencia de prensa sobre el programa de descentralización de la A.P.F. México. S.P.P., D.G.C.S., 1985. p. 11.

en la capital nacional siempre se han conseguido mejores condiciones de vida y posibilidades de desarrollo.

La desconcentración aplicada no ha logrado alcanzar el equilibrio deseado entre el centro y la periferia, el origen mismo de esta situación ha sido la resistencia para ceder capacidades de decisión a los niveles inferiores, a los que en actividades clave se ha transmitido lo que se ha dado en llamar "labores de buzón" en las que el nivel de autoridad es bien limitado y la naturaleza de su ejecución, casi mecánica.

La mayoría de las funciones que implican cierta toma de decisiones, se encuentran en los niveles superiores como producto de una tendencia centralizante de la que ha resultado que, para dar salida a muchas actividades de tipo operativo tengan que intervenir varios niveles jerárquicos.

"... se pueden apreciar situaciones en que a las delegaciones no se les ha dotado de plenas facultades, tal es el caso de los múltiples asuntos cuyo trámite ha de concluirse en las oficinas centrales".⁴⁹

Ese tipo de deficiencias tienen que ser eliminadas y los órganos centrales deben tomar conciencia de las consecuencias de esas actitudes para el funcionamiento de la administración pública.

El observar que en algunos casos no se simplifican los esquemas orgánicos de ciertas dependencias, o que no se simplifican las labores de ciertas unidades administrativas centra

49.- Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit. p. 24.

les como consecuencia de la transmisión de facultades a los órganos desconcentrados, denota un atraso evidente de las actividades de organización, con respecto a la manera en que se han venido desarrollando el conjunto de muchas de esas instituciones.⁵⁰

Todos esos indicadores negativos analizados aquí, muestran la existencia real de una serie de factores de tipo estructural y político-administrativo, que han imprimido características inerciales a la desconcentración administrativa. Es apropiado aquí, citar parte de un artículo que puede en algo servir para comprender el por qué de esta situación:

"En el período de Miguel de la Madrid se ha intensificado todo el proceso de descentralización de la vida nacional cuyo resultado tendrá muy pronto que evaluarse, pero que a primera vista no ha logrado alcanzar los niveles esperados, lo que nos lleva a considerar los factores que obstaculizan nuestro desarrollo: La ausencia de decisiones políticas en los altos niveles jerárquicos del Estado, en relación a la ejecución de sus propios proyectos, la falta de apego a la norma jurídica de funcionarios públicos e iniciativa privada en relación a la desconcentración. La falta de una exhaustiva simplificación de la intrincada, compleja y aún contradictoria legisla-

50.- El atraso entre lo que marcaban los organogramas, casi todos del año de 1982 y a veces hasta en los reglamentos interiores, muestra los papeles marginales que desempeñaron las unidades de organización interna en dicha administración, consecuencia del poco apoyo que se les concedió.

ción administrativa... el carácter tecnocrático con que se ha elaborado planes y programas en los que se involucra a amplios sectores de la población, sin considerar la existencia de niveles efectivos de participación y de decisión de estos, el desconocimiento en sí de muchos aspectos que implica el proceso de desconcentración... En suma, ha faltado el análisis profundo de los mecanismos de concreción que frenan los cambios".⁵¹

El que se haya llegado a simular hacer lo que en realidad no se aplicó, nos muestra la debilidad de las decisiones con que se ha proyectado a la desconcentración, punto clave de la ineficacia de dicho instrumento:

"En suma, algunas dependencias continúan haciendo como que desconcentran, órganos regionales como que asumen responsabilidades en su circunscripción y la ciudadanía que pretende resolver sus asuntos en oficinas pseudodesconcentradas, para finalmente recurrir a la ciudad de México".⁵²

Tiene que tenerse presente que la desconcentración no es un proceso acabado, que falta mucho por hacer y que es factible hacerlo si se cuenta con apoyo político. Por ello, se ofrece a continuación un modelo desconcentrador que resulte más eficaz y rompa esa inercia que ha impedido el cambio.

51.- Jeannetti Dávila, Elena. "La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Fase del desarrollo nacional". En: Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit., p. 24.

52.- Revista de Administración Pública 63/64. Op. cit., p. 108.

4.- TENTATIVAS PARA LA FORMULACION
DE UNA POLITICA DESCONCENTRADORA

4.1.- LA PROBLEMATICA DE LA DESCONCENTRACION
ADMINISTRATIVA EN LA A.P.F., CENTRALIZADA

Se trata de conjuntar los elementos obtenidos en los anteriores subcapítulos, para disponer de una visión general de los factores por los que se expresa la inercia de la desconcentración. Se trata de una triada conformada por:

- 1.- Factores estructurales.
- 2.- Aspectos político-administrativos condicionantes.
- 3.- El factor decisión política.

4.1.1.- Factores estructurales.

Todo proceso dirigido a afinar el funcionamiento de cualquier aparato administrativo, puede afectar las relaciones establecidas en el interior de sus diversos componentes, tales como:

- a).- Estructura, sistema y subsistemas.

Oscar Johansen ofrece la siguiente definición de sistema:

"En general podemos señalar que, ante la palabra "sistemas, todos los que la han definido están de acuerdo en que es un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar un conjunto de objetivos".¹

- 1.- Johansen Bertoglio, Oscar. Introducción a la teoría general de sistemas. México. Editorial LIMUSA. 1985. p. 54

El término puede usarse con el nivel de generalidad que se desee; si se considera a una dependencia como un sistema, entonces esta se compone de una serie de subsistemas.

Por su parte, la estructura es el esqueleto que da vida a cada sistema, pues nos muestra la forma en que se ordenan y relacionan sus áreas para desempeñar cada uno de sus cometidos, lo que incluye subsistemas, niveles jerárquicos, canales de comunicación, procedimientos, funciones y actividades que, aunados a una infraestructura, le dan un cuerpo y componen lo que conocemos como organización.

Es en la estructura donde pueden notarse los niveles de desconcentración existentes y el cómo nuevos impulsos de ese tipo pueden repercutir en su composición y funcionamiento. Si se toma en cuenta que la utilización de este instrumento jurídico-administrativo repercute en algunos subsistemas, la integración existente entre la totalidad de ellos, hace necesaria cierta remodelación del conjunto, lo que dificulta el éxito de una reestructuración con esa generalidad.

Por otro lado, trabajos de esa naturaleza y complejidad sólo son posibles si se cuenta con subsistemas especializados y eficientes en tareas de organización, mismos que se encuentran descuidados en la mayoría de las dependencias. Esa deficiencia ha propiciado irregularidades, como:

- a).- Duplicidad de funciones y deficiencias en la integración de funciones entre órganos de cada dependencia y entre las instituciones mismas; tal fue el caso detectado a principio del gobierno salinista, entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Pesca, en cuanto a competencias sobre especies en peligro de ex

tinción.²

- b).- Resistencia interna a aceptar proyectos reorganizadores.
- c).- Crecimiento poco planeado de algunas áreas centrales y - creación de otras.
- d).- Duplicidad de esfuerzos entre los niveles de gobierno.

La desconcentración ha sido un claro ejemplo de lo que ha sido un intento de reorganización con deficiencias en la planeación, ejecución, dirección, evaluación y retroalimentación y ante esto, es poco factible lograr cambios y más aun, consolidarlos.

b).- Funciones.

El punto radica en hacer que las funciones estén distribuidas a través de la línea jerárquica, de modo que cada nivel y las distintas unidades administrativas que le recorren, tengan esa combinación justa de responsabilidad-autoridad, para cada función.

Pero, si cierto nivel jerárquico mantiene el ejercicio de determinado cúmulo de funciones y es inducido a desconcentrar, dicha redistribución significa en teoría, dotar a los receptores de los correspondientes grados de autoridad y responsabilidad que tenía el dotador, por lo que el poder de decisión de que habían gozado, disminuye.

Es por ello que, al traspasar actividades, se minimiza - en lo posible que estas vayan acompañadas de los necesarios grados de autoridad, por lo que la posterior ejecución de lo

2.- Véanse reglamentos internos respectivos de 1989.

transferido depende en alto nivel de las decisiones que todavía se encuentren en los órganos centrales superiores.

Otro obstáculo que inhibe la decisión de desconcentrar - es que la realización de un número considerable de transferencias, se traduce en un cierto costo económico y un desequilibrio inicial en el funcionamiento conjunto de cada institución. A ese respecto, Ernest Dale sentencia que:

"El grado en que deberán desdoblarse actividades y crearse departamentos diferentes depende principalmente del factor económico, pues ello significa hacer contrataciones y adquisiciones diversas. Así, esta decisión debe ser capaz -al llevarse a cabo- de mejorar la administración y retribuir así los gastos que propicia".³

Y continúa, al decir que:

"Hay que reconocer que es difícil cuantificar las contribuciones posibles que una nueva función pueda proporcionar y puede ser aún más difícil juzgar los resultados después de obtenidos, puesto que el beneficio obtenido - no sólo dependerá de la importancia de la función en sí misma, sino de la pericia con que se desempeña".⁴

La cuantificación de beneficios de un proceso de esta naturaleza es difícil de lograr y ese carácter ha llegado a presentarse como parte elemental de las excusas que se dan en el sector público, para enfocar su apoyo a proyectos de tipo más cuantificable.

3.- Dale, Ernest. Op. cit., p. 104.

4.- Ibidem: p. 115.

c).- Procedimientos.

Los procedimientos son aquella serie de pasos que conforman una manera de obrar cuando se realiza cierta actividad, - de modo que la eficiencia en su diseño y aplicación influye enormemente tanto en el tiempo en el que se ejecutan cada una de las operaciones y el conjunto de estas en cada actividad, y el éxito con que estas se realicen.

Una desconcentración real y generalizada, implica cambios en los procedimientos administrativos de las áreas cuyas funciones son transferidas, así como las de aquellas otras relacionadas. En ese sentido, la adecuación de dichos procedimientos deberá perseguir tiempos más cortos dedicados a cada actividad.

Esa tarea no es nada fácil, pues hay que tener en mente que existen gran cantidad de procedimientos, por lo que la remodelación de estos circuitos es ardua, máxime cuando existen deficiencias notorias en las áreas de organización interna.

d).- La infraestructura administrativa.

Al aplicarse la desconcentración, se requiere aumentar la capacidad de infraestructura; ampliación o readecuación de la ya existente.

Esto representa una ampliación de las áreas físicas dedicadas a atender necesidades sociales; escuelas, centros de salud, múltiples oficinas federales, centros de investigación, capacitación y entrenamiento, información, quejas, trámites y autorizaciones que, además necesitan de recursos presupuestales, lo que significa que la cantidad de medidas de desconcentración debe ajustarse a las posibilidades presupuestales.

Este tipo de factores colocan a la desconcentración en un plano en el que, a la vez que necesita redefinirlos, estos pueden llegar a condicionarle ante las dificultades expuestas.

4.1.2.- Aspectos político-administrativos condicionantes.

Se comportan como limitantes, pues la forma en que se presenten y relacionen de acuerdo al factor decisión política reflejará el grado en que la desconcentración pueda imprimir cambios al conjunto de factores antes expuesto.

Este segundo bloque se compone por:

a).- Propósitos políticos.

Se ha hablado ya de lo variable que resulta el otorgamiento de la categoría de "actividad prioritaria" para ciertos propósitos, de tiempo en tiempo en la administración.

Además, una cosa es conceder dicha categoría y otra bien distinta es hacer de ello, algo tangible mediante acciones identificables que muestren el apoyo real concedido; ese es el único indicador para saber si cierta actividad es realmente prioritaria o no. Lo anterior está en relación a la disposición política de apoyar o no, ciertos procesos.

De acuerdo a lo anterior, puede decirse que la desconcentración no ha sido considerada realmente como una actividad prioritaria, por lo que los altos círculos de poder político deben hacer conciencia de la conveniencia de proyectarle por razones de funcionalidad administrativa y en ese sentido, respaldarle realmente como una actividad prioritaria.

b).- La planeación.

La planeación consiste en decidir por anticipado que es lo que vamos a realizar para un futuro y prepararnos para hacerle frente en forma sistemática, de modo que puedan lograrse los fines trazados; se trata de la antítesis de la improvisación, pues a través de ella podemos hacer de un propósito idealizado, una visión estructurada científicamente y dirigida al logro de los objetivos previstos.

Por ello, la calidad de esta función es determinante para el logro de cualquier propósito y se trata por tanto, de un elemento condicionante de primera línea.

A este respecto, el proceso de planeación en la desconcentración ha mostrado evidencia de tener serias fallas, tales como:

1.- El tecnocratismo.

Este término, descrito por muchos como una degeneración del vínculo entre las decisiones gubernamentales y las necesidades de la población, al admitir una limitada infiltración de demandas directas de los grupos sociales a las decisiones públicas dirigidas posteriormente a esos mismos grupos. El ejemplo más claro de esta situación lo demostró el fracaso de la llamada planeación democrática del sexenio 1982-1988, y su artificio oficialista de los foros de consulta popular.

En la desconcentración ha sido patente este síntoma; se arman proyectos, que en muchos casos descuidan elementos trascendentes como; el impacto de las medidas en los lugares-receptores, las condiciones sociales, económicas o culturales ahí existentes, el cómo, dónde, cuándo y cuánto se debe hacer para propiciar un mejor equilibrio del desarrollo nacional, -

y eso ha sido consecuencia del endeble vínculo existente entre las medidas programadas y las necesidades reales de las diversas comunidades en todo el país.

2.- Falta de conexión interna y externa del propósito.

Deficiencias como una débil base programática, ausencia de controles y evaluaciones extemporáneas, han tenido mucho que ver en el bajo nivel de concreción de las actividades de desconcentración. Esta situación debe corregirse; necesita establecerse para este objeto de estudio, un sistema que integre a todas aquellas áreas encargadas de planear, organizar controlar y evaluar el proceso en cada dependencia.

Para ello, resulta indispensable el mejoramiento de los sistemas de comunicación; estos deben funcionar como una eficiente red de enlace, que permita saber que se hace en cada órgano y autoridad funcional, respecto a lo que hacen los demás y no incurrir en irregularidades como simulaciones o falta de complementación al desconcentrar. Se necesitan entonces sistemas modernos, eficientes, constantes, fluidos, rápidos y sencillos, que admitan diversos tipos y formas de información.

La implantación de sistemas de información automatizada resulta muy conveniente, pues ahorran bastante tiempo, necesitan poco personal, el entrenamiento para su uso es corto, y tienen la capacidad de conectar instantáneamente y en cualquier momento, a cada unidad administrativa de cualquier dependencia (trátase de órganos centrales o desconcentrados), con la autoridad de la que dependen o con los órganos inferiores que dirijan, además de que se puede establecer tanto un

circuitos de comunicación vertical, como horizontal.

En el sexenio de 1982-1988, se planteaba el mejoramiento de esos sistemas:

"Están dados los requisitos para establecer un sistema de información integral en el que se registren acciones emprendidas por cada dependencia gubernamental en materia de descentralización. Ello permitirá coordinar con mayor eficacia los programas regionales y las medidas adoptadas por cada sector y llevar a cabo acciones más efectivas que contemplen en todos los planos las nuevas alternativas que ofrece el proceso para el desarrollo nacional".⁵

El hecho fue que se terminó ese sexenio y dicha tentativa sólo quedó en eso. Tal parece que la actual administración (1988-1994) sigue la misma tendencia, por lo menos hasta el inicio de 1990.

3.- Demasiada flexibilidad programática.

En el tercer capítulo se vio como la planeación otorga demasiada soltura para la realización de acciones de desconcentración. Las decisiones relativas a ese proceso, se obtuvieron en los niveles estratégicos de cada institución, incluyendo la calidad y cantidad de recursos de planeación y el apoyo real conferido a nuestro objeto de estudio.

El resultado fue un conjunto de medidas parcialmente ejecutadas y con altos márgenes discrecionales y bajos índices -

5.- Cuadernos de Renovación Nacional. Op. cit., p. 122.

programáticos a los que escapó la previsión de ciertos efectos colaterales, tales como:

- La inadecuada capacitación técnica de muchos servidores públicos reubicados, para laborar en otros lugares, con otros puestos, responsabilidades y probablemente, niveles de autoridad.
- Al concluir la administración madridista, se reconocía que:

"Como resultado de la desconcentración de oficinas ha surgido el grave problema de escasez de vivienda y demanda alta de créditos habitacionales a las instituciones públicas correspondientes".⁶
- La consecuente imposibilidad de dar salida efectiva al conjunto de demandas adicionales a la masa de empleados trasladados. Lo que provocó la poca adaptabilidad al cambio de ambiente de un alto número de estos, y su retorno masivo a la ciudad de México.

No puede aplicarse un instrumento supuestamente creado para resolver una serie de problemas, al tiempo en que, como producto de su aplicación se creen otros que luego deben ser solucionados sobre la marcha. Si la inercia que envuelve a la desconcentración desea ser removida, la planeación debe superar ese tipo de deficiencias y esto sólo se puede conseguir a través de la decisión política, pues de seguir así, la misma decisión política seguirá siendo tan arbitraria, como la planeación se ha mostrado estéril sin ese apoyo político.

6.- Ibidem: p. 113.

c).- La precisión del marco normativo.

El marco jurídico de la desconcentración denota falta de precisión, lo que ha incidido negativamente en la concreción de las medidas adoptadas. Veamos esta relación.

El sistema normativo aludido, en la A.P.F., se encuentra integrado por tres niveles en la estructura jurídica del Estado mexicano:⁷

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es la ley máxima, sólo puede señalarse al artículo 90 - constitucional, que determina la existencia de dos sistemas - de organización administrativa en la A.P.F., que son la administración central y la descentralizada o paraestatal.⁸

2.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley que organiza a la administración pública, contempla dos artículos donde se condensa la normatividad para la desconcentración administrativa:

Artículo 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

7.- El término de "estructura" aplicado a una norma, indica cómo su validez depende de su derivación de una norma anterior y con un ámbito de validez más amplio. Por ello se dice que la Constitución Política es la ley suprema de nuestro país.

8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - 82a. Edición. México, Editorial Porrúa, S.A. 1987. p. 74.

funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares..."

"Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecidas en el reglamento interior respectivo, a las subsecretarías, oficialía mayor y otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior".

"Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación".

Artículo 17

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial de su competencia".⁹

Es el titular quien decide de tiempo en tiempo, las funciones que pueden ser transferidas a sus subordinados más allegados; estos últimos pueden hacer lo mismo y así sucesivamente en la cadena de transmisión, hasta el último nivel que pueda realizar transferencias; actividades y sus derivados máximos de autoridad y responsabilidad.

9.- Ibidem: p. 11.

Esta potencialidad desconcentradora y la gran injerencia que tiene cada titular para confeccionar el reglamento donde se fijan los grados de desconcentración, indican que jurídica y administrativamente la desconcentración es técnicamente viable, pero al mismo tiempo, como esa cadena de transmisión está sujeta a la consideración del titular de cada unidad administrativa dispuesta jerárquicamente, entonces son los niveles directivos los que no han ejercido debidamente su apoyo al proceso y esa situación no ha sido tocada por ninguna ordenanza jurídica.

Un error con el que estarán de acuerdo muchos estudiosos de la jurisprudencia, es la utilización de la palabra "podrá" al referirse a un acto destinado a surtir un efecto, ya que ésta no define una obligación y ello da pauta para que el titular de determinado órgano y encargado de cumplir la ordenanza jurídica, lo pueda o no hacer según su criterio. Ciertamente es que en la administración se necesita para ciertos casos tener maniobrabilidad en las decisiones, pero en el caso particular de la desconcentración, esto ha resultado negativo, al abrir sólo la posibilidad de acción a los responsables de llevarle a la práctica y no imponerles la obligación de hacerlo.

De acuerdo a lo anterior, la L.O.A.P.F., muestra para con la desconcentración, una escueta e insuficiente normatividad y una serie de errores que hacen ambigua la utilización de dicho instrumento.

3.- Reglamento interior.

El reglamento interior es un documento jurídico-administrativo que contiene un conjunto de normas y preceptos encami

nados a fijar las esferas de competencia y la manera como deberán cumplirse por las diversas unidades administrativas que conforman a cada dependencia, según lo indica el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Otra fuente amplía lo anterior, al asentar que:

"Su función principal consiste en establecer las esferas de competencia de las unidades administrativas interinas de las dependencias, al tiempo que debe contener el mecanismo para suplir las ausencias temporales del titular de cada una de ellas... del reglamento interior derivan su respectiva autoridad las diversas unidades administrativas de las dependencias, para poder ejecutar actos o decisiones de naturaleza jurídico-administrativa - que, de acuerdo con nuestro orden legal, deben emanar de la autoridad competente o por instrucciones suyas. Así, los titulares de las dependencias actúan por acuerdo del presidente de la República y por su parte, las autoridades administrativas de cada dependencia actúan por acuerdo de su respectivo titular".¹⁰

Por tanto, es en ese documento donde pueden apreciarse los grados de desconcentración en cada institución central.¹¹

10.- El reglamento interior y el manual de organización: instrumentos básicos de la reforma administrativa. Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1973. p. 14.

11.- Según datos de 1986, en el caso de las Secretarías de: Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social y de Reforma Agraria, la desconcentración era fijada por la propia dependencia a través de su reglamento interior, sin necesidad de recurrir a la revisión del presidente de la República.

Así, como con el paso del tiempo se crean, modifican o eliminan órganos, facultades: niveles de autoridad, responsabilidad y funciones, el siguiente reglamento debe considerar esos cambios, en atención a la mejor distribución de competencias, para permitir legalmente esos movimientos o redefinirlos.

Por otro lado, hay que decir que dicho documento debe complementarse de otros de orden administrativo, para mostrar un panorama total de cada organismo central y propiciar así su mejor organización; entre dichos documentos están los manuales de organización y métodos y los de procedimientos, mismos que fueron descuidados en la administración madridista.

La normatividad otorgada a la desconcentración resulta hoy en día insuficiente, tanto en precisión, peso y contenido y en esas condiciones es difícil obligar a las instituciones a ejecutar un proceso que ha mostrado ser objeto de resistencias patentes.

d).- Implicaciones laborales.

Aunque es visible que cada dependencia aplica una serie de medidas tendientes a mantener bajo control a su respectivo sindicato de trabajadores de base, ese propósito se torna difícil por el gran número de empleados que tiene cada cual; las decisiones del Estado que afecten los intereses de los trabajadores, pueden producir -si no en los sindicatos- en estos una reacción cuya fuerza estará en función a la asociación informal a través de la cual se muestre el rechazo velado pero perceptible a las decisiones tomadas.

Esto ha sido visible en la modalidad de reubicación, en

donde se ha tenido que enfrentar las fricciones entre los intereses individuales y los del gobierno para el que trabajan, en virtud de los inconvenientes que el personal transferido encuentra en otros lugares, en comparación a las condiciones logradas en el D.F. Ese problema se ha agudizado debido a que el gobierno frecuentemente a hecho caso omiso para dar soluciones efectivas a estos problemas, entre otras cosas, por los gastos adicionales que esto representa.

Este tipo de situaciones deben preverse en todo proceso de desconcentración para evitar problemáticas colaterales que acaben diluyendo la eficacia de las medidas aplicadas; estímulos como facilitación de vivienda y servicios y demás prestaciones adicionales a las de un también mejor sueldo, son necesarias para hacer ver las ventajas que representa la reubicación.

Se requiere además de un impulso a las actividades de adiestramiento (incremento de la destreza en una habilidad adquirida mediante la práctica de trabajos de carácter muscular o motriz) y las de capacitación (adquisición de conocimientos principalmente de carácter teórico en el que hacer administrativo), que incrementen la calidad del trabajo de cada uno de estos empleados. El descuido de estas importantes actividades ha repercutido en la calidad de los procesos desconcentrados y ante esto hay que tomar en cuenta que:

"... el problema de la desconcentración administrativa está ligado al reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento del personal. De ahí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse sin dar buenos resultados si ella no se efectúa con base en un personal -

administrativo capaz".¹²

Debe darse un replanteamiento de los apoyos actuales dados a la capacitación, adiestramiento y desarrollo del personal federal, tanto el que queda en el centro, como el que debe ser transferido o ya lo está en provincia, pues sólo así se elevarán los estándares de trabajo, la reducción del tiempo en trámites, mayor concientización laboral y en general, - la erradicación de conductas improductivas del personal, que afloran del hecho de que los intereses de cada institución no corresponden a los propios de sus trabajadores.

e).- Entidades federativas.

La desconcentración no es un asunto que sea de interés - exclusivo de la A.P.F., debido a que sus efectos se hacen sentir en estados diversos y sus respectivos municipios, donde - existen aspectos sociales, culturales, políticos y económicos bien definidos y distintivos. Por ello, esas diferencias tienen que ser consideradas en todo proceso de desconcentración y así no ocasionar el surgimiento de consecuencias negativas en los lugares receptores o beneficios estériles.

En la medida en que la integración de las representaciones sea más efectiva en cada estado, se han de reportar efectos más positivos en el nivel de desempeño de la administración y por tanto, en el beneficio a la población derivado de un conocimiento real de las necesidades de cada región y un - grado de coordinación más visible entre los niveles de gobier

12.- Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit., p. 41.

no.

Para el logro de ese ideal, deben estrecharse realmente los lazos de comunicación entre la población y las autoridades municipales y locales, a través de mecanismos claros de donde se obtengan opiniones que constituyan la base que conforme los criterios sobre servicios, funciones, recursos y personal que deba transferirse. Ello evitaría dobles esfuerzos y concurrencias innecesarias entre los niveles de gobierno.

Pero lo anterior requiere de una participación real de la población, es decir, no condicionada a la afiliación de un partido político o asociaciones alineadas desde la cúpula política del Estado que, no pocas veces han reflejado falta de nitidez en este tipo de procesos. Una verdadera participación social ligada a las decisiones federales que les afectan - entre ellas las de desconcentración- debe lograr que esta deje de ser vista como una fórmula de organización administrativa de la instancia federal para aumentar la capacidad de sus gestiones en detrimento de la fuerza de la administración local y al margen de las características y necesidades de la población para la que se tiene en mente actuar.

Además, en la medida en que la A.P.F., respete las actividades que los estados y municipios tienen conferidas, para atender las demandas que les corresponden y otorgue el apoyo necesario para lograrlo, entonces la complementación resultante beneficiará a los órganos producto de la desconcentración federal, pues la totalidad de asuntos que atienden tenderá a ser menor en comparación a lo que paso a paso se pretendía acaparar y por lógica consecuencia podrán sacarlas adelan

te en mejores condiciones.

La desconcentración no es privativa de la federación, -- pues puede ser utilizada por las otras instancias de gobierno para mejorar el funcionamiento de sus estructuras administrativas. Además, mediante esta técnica reorganizativa se mejora la calidad de los servicios y el tamaño de su cobertura, se amplía y esto significa para cada estado cierta derrama económica proyectada a través de la aplicación de recursos federales invertidos tanto en el mantenimiento de sus unidades desconcentradas, como para los importantes cometidos que se les asignan para promover el desarrollo nacional en acuerdo a valores como el nacionalismo, la eficacia, el espíritu de servicio, el desarrollo económico y social, entre otros.

f).- Recursos.

El éxito o fracaso de la desconcentración administrativa ha estado ligado a la suficiencia o carencia de apoyos presupuestales. Hay que considerar que en una época de austeridad en el gasto público, la asignación de los montos de muchos programas acaba por ser redefinida en favor del logro de ciertos objetivos considerados como prioritarios, en relación al total de los que hay que cubrir y que no es posible hacer en igual forma. Esta clasificación se obtiene de la visión político-económica que cada sexenio confiere al desarrollo nacional, a través de la administración pública, como brazo conductor.

Así, la constante del sexenio 1982-1988, fue la reducción del gasto público como medio para sanear las finanzas públi--

cas; objetivo para la reordenación económica,¹³ especialmente para ciertos rubros:

"... el gasto programable que es el que se ejerce en bienes y servicios ha disminuido en forma continua en los últimos 5 años".¹⁴

Los gastos corrientes, que contienen entre otros a los proyectos de tipo organizativo para el aparato de la administrativo, se vieron afectados por esa tendencia. Para 1988, -

13.- Sin la intención de entrar en una definición detallada - de cada uno de los términos que engloba el aspecto financiero, por razones de espacio y por no querer desviar el rumbo de este trabajo, se dirá en síntesis que:

- El gasto público es la erogación de cierta cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.
- El presupuesto público es una estimación de gastos considerados como la descripción y expresión ordenada del gasto público y que enmarca la amplitud de la acción pública para el cumplimiento del plan y los programas. Ahí se establecen autorizaciones máximas de gastos para cada actividad en un período predeterminado, a fin de cumplir los propósitos gubernamentales.
- Gastos corrientes son una modalidad del gasto público de terminado en el presupuesto que, comprende entre otros, a aquellos que representan el costo directo del accionar de la estructura administrativa.
- El presupuesto de egresos como ejercicio anual del presupuesto, se disgrega en los llamados capítulos (conjunto), conceptos (subconjuntos) y partidas (elementos), por medio de la modalidad practicada del "clasificador por objeto del gasto" que describe cada una de esas partes, o lo que es lo mismo, todas las posibilidades de egreso del sector público. Véase:

Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. 15a. Edición. México. Editorial siglo veintiuno. - 1986.

14.- Cuarto informe de gobierno 1986. Op. cit., p. 27.

la propia administración madridista reconocía decrementos en los montos concedidos al programa de descentralización:

"El costo utilizado para el proceso decide el desarrollo del mismo y como la crisis ha golpeado la economía mexicana, el sector público ha mermado sus presupuestos al programa, lo que ha limitado avances en los resultados y algunas veces ha modificado acciones programadas".¹⁵

Las erogaciones que puede ocupar la desconcentración, por su incidencia en la posible remodelación de sistemas, estructuras, funciones, procedimientos e infraestructura, han incidido para que sólo se ejecuten las medidas que resulten más económicas. Eso ha impedido a la desconcentración observar un avance sólido, pues se ha descuidado el conjunto mismo que debe ser reorganizado para cambiar el rumbo de las tendencias centralizantes y concentrantes.

No se dieron ampliaciones líquidas para apoyar al proceso, muy por el contrario, los montos originales terminaron traduciéndose en simples cargas adicionales, ante lo cual, poco se pudo hacer.

Las autoridades administrativas deben tomar en cuenta que con el tiempo, los gastos causados por este tipo de propósitos, resultan muy inferiores a aquellos desperdiciados por una estructura aglomerada que por lo mismo, presenta serias disfunciones que impiden su desarrollo administrativo.

15.- Cuadernos de Renovación Nacional. Op. cit., p. 119.

4.1.3.- Decisión política.

Toda acción administrativa basa su éxito en el grado de decisión política que le instrumente, de ahí que la inercia - de la desconcentración tenga un origen de carácter político.

Es en los grupos favorecidos que tienen la facultad de resolver y realizar actos creadores de derecho, donde se presenta resistencia a transferir decisiones, por ello es que debe producirse un cambio de óptica del poder en aquellos que tienen la facultad de delinear e instrumentar decisiones de amplio espectro en la administración centralizada.

La decisión política evoca la idea de aquellos círculos que mantienen el poder de influenciar el rumbo de determinado proceso, en base al cúmulo de decisiones conferidas con carácter político.¹⁶ De modo que, quien tiene el poder de decisión mantiene un cierto grado de poder político.

Norberto Bobbio dice al respecto que:

"... es indispensable decir que la política y el poder han formado un binomio inseparable; el poder es la sustancia de ese universo de entes que llamamos política".¹⁷

Es obvio pensar que el factor decisión política se ha comportado como el catalizador que unifica el condicionamiento de los dos grupos de factores antes vistos. Esto se ha traducido en una flaqueza de decisiones para un proceso que tie-

16.- Heller, Claude. Poder, Política y Estado. México. Editorial ANUIES. 1976. p. 11.

17.- Bobbio, Norberto/Bovero, Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político. México. Colección enlace Grijalvo. 1986. p. 37.

ne como objetivo inmediato, la redistribución del poder de decisión que indica que a cada nivel jerárquico se le otorgue el número proporcional adecuado de funciones, actividades u operaciones acompañadas de los correspondientes grados de autoridad y responsabilidad; requisito indispensable para un correcto ejercicio del acto administrativo.

Como el poder de decisión se expresa por la autoridad - ejercida a un determinado número de actividades, entonces se ha asistido a una tendencia en la que las decisiones se mantienen en los niveles altos, mientras que la responsabilidad se transmite a la gran masa de los restantes niveles. El poder de decisión es el privilegio máximo en la escala administrativa, por lo que quienes lo detentan, difícilmente admitirán transferirlo en una proporción significativa a los niveles inferiores y en detrimento de su propia capacidad de mando, aunque como superiores, siempre podrán mantener actividades de vigilancia, reglamentación y sanción sobre sus subordinados y otras potestades que les otorga la relación de jerarquía.

Como lo que está en disputa es el poder de decisión, esto ha propiciado que quienes lo detentan, suavizen los efectos finales del proceso desconcentrador. Así pues, no se trata de un mero acto de reestructuración solamente, sino una - cuestión delicada de fondo político, de ahí que los esfuerzos tendientes a componer esa situación, no fructifiquen.

La simulación en la desconcentración ha sido evidente, se da a conocer lo que en realidad no se hace; caso clásico el - de las cifras infladas que, como en el sexenio anterior, terminan paradójicamente por ser derribadas ante la verdad descu

bierta por un movimiento telúrico en 1985.

Farte de la resistencia al cambio que no acaba de vencer la desconcentración, radica en el hecho de que los grupos que saben pueden ser afectados por este tipo de movimientos, regularmente no han podido adaptarse a la introducción de nuevas conductas de trabajo, funciones, actividades y procedimientos, niveles de responsabilidad y autoridad, en vista de que no se les prepara para el cambio, sienten miedo y por ello, no lo aceptan pasivamente.

Lo anterior, sin contar las conductas nocivas, vicios arraigados e intereses creados sobre los que han venido desempeñándose muchos servidores públicos; tanto aquellos que tendrían que transferir, como los que tendrían que aceptar dichas transferencias.

Ese tipo de grupos diseminados a lo largo y ancho del aparato administrativo de las dependencias, se han esmerado en resaltar las posibles desventajas de la utilización de la desconcentración, tales como:

a).- "En la concentración muchos asuntos del mismo género pueden ser resueltos conjuntamente, con lo cual se ahorran erogaciones en materia de recursos humanos".¹⁸

La suposición de que si se resuelven ese tipo de asuntos desde el centro, se ahorran recursos, es falsa, pues la atención concentrada del total de las actividades de carácter táctico y operativo para toda la nación, implicaría un más alto

índice de crecimiento en el personal necesario para atender - actividades que en términos de funcionalidad administrativa, deben estar desconcentradas.

Además, en un esquema concentrado, la prestancia, rapidez y conocimiento de las particularidades en la atención de las - necesidades de cada región, han observado un bajo nivel de satisfacción. Ello, sin contar los múltiples problemas que tienen mucho mexicanos por tener que trasladarse desde lejanos - lugares para resolver finalmente sus asuntos en la capital del país; gastos de recursos, tiempo, esfuerzo y descuido de sus actividades personales.

b).- "Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tender al favoritismo al resolver algún asunto, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso".¹⁹

Esta objeción es en amplio sentido, parcial. Hay que recordar que de acuerdo al principio de jerarquía al que están sujetos los órganos desconcentrados, pueden y desde luego, deben establecerse para ellos una serie de controles que eliminen esas irregularidades, cuando se presenten, para lograr la racionalización en el desempeño de sus actividades y el burocratismo que no en pocas ocasiones ha sido sinónimo de corrupción. Ahora, el hecho de que en múltiples casos, esto no haya sido posible, es porque en la estructura central se padecen - los mismos errores.

19.- Ibidem: p. 41.

c).- "Los funcionarios del Órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presentan".²⁰

Si esto puede llegar a hacerse evidente en la desconcentración, es porque se envía del centro a personal poco preparado y muchas veces, con reducidos conocimientos para desempeñar adecuadamente ciertas funciones y sus correspondientes - grados de autoridad y responsabilidad, los cuales fácilmente pueden diferir de los que tenían antes. Eso es consecuencia de deficiencias en los sistemas de administración de personal de muchas de las dependencias públicas.

Por otro lado, gran parte del problema se debe a que muchos de estos empleados carecen de márgenes reales de movilidad en la toma de decisiones, y por ello se dificulta la ejecución de sus actividades y tienen que recurrir a la organización central, ante las exigencias que reclama cada caso que - deben atender.

El cambio hacia un esquema desconcentrado no se ha dado ante la ausencia de decisiones comprometidas de los altos niveles jerárquicos en relación a sus propios proyectos. Las altas autoridades tienen que tener presente que el equilibrio - en el poder de decisión en las instituciones está directamente relacionado con la funcionalidad de sus estructuras y ese debe ser el parámetro para esperar un cambio de actitud hacia este objeto de estudio.

20.- Ibidem: p. 41.

Cuando la decisión política rompa la inercia que define la ineficiencia del proceso y se pongan en marcha acciones concretas, organizadas y dirigidas, se darán las bases para establecer una administración de confianza en la que se reconozca y respete la existencia, funcionamiento, competencias, responsabilidades y niveles de autoridad asignados internamente o a los órganos periféricos. María del Carmen Pardo dice al respecto que:

"Desconcentración significa avanzar en la búsqueda de la distribución del poder. Hay que desconcentrar decisiones políticas de cierta importancia y confiar en que los órganos desconcentrados sabrán asumir plenamente sus responsabilidades..."²¹

Como un incentivo para hacer fluir esa decisión política se presenta a continuación una serie de argumentos que muestran algunas de las ventajas del uso de la desconcentración:

- 1.- Rapidez en la solución de los asuntos de las dependencias. La decisión se agiliza y se acorta la transmisión de órdenes, al no tener que recurrirse a la estructura central.
- 2.- Descongestionamiento de funciones y actividades no estratégicas que entorpecen y hacen lenta la realización de aquellas funciones que son propias de la parte central de las dependencias, tales como la investigación, la planeación, programación, asignaciones presupuestales, coordinación, control y evaluación, conforme a las cuales se proyecta el rumbo de las instituciones y que son descuidadas

21.- Ibidem: p. 50.

por los niveles medios y superiores, por el afán de querer acaparar también actividades que no les corresponden.²²

- 3.- Actúa como un incentivo para los niveles jerárquicos inferiores y los empleados de los órganos a desconcentrar, pues incrementa las capacidades y aptitudes potenciales de estos, al permitirles su pleno desenvolvimiento al saberse merecedores de mayores márgenes de autoridad y responsabilidad en las tomas de decisión, además de que:

"Los talentos administrativos pueden ser observados y desarrollados en forma más rápida, cuando se desconcentran decisiones. Es decir, como esta tendencia organizativa permite establecer metas y medir los resultados que se obtienen más cerca del punto de resolución, se puede evaluar mejor al hombre en su trabajo e identificar en forma más objetiva su eficiencia administrativa a diferencia de cuando las decisiones están concentradas, pues fácilmente se distorsiona esta evaluación".²³

- 4.- La ventaja más visible de la desconcentración es que, a través de ésta se acerca la administración a los diversos núcleos de la población en el territorio nacional y se establece un contacto más directo y rápido de la administra

- 22.- Cuando alguna organización presenta un crecimiento considerable sin practicar cierta reorganización, generalmente acaba por presentar altos niveles de sobrecarga de trabajo, tomándole a su administración un tiempo más prolongado para dar salida a toda la toma de decisiones que tienen conferida. Véase: Dale, Ernest. Op. cit., p. 187.
- 23.- Revista de Administración Pública 67/68. Op. cit., p. 41.

ción con sus administrados y las necesidades que presenten, lo cual debe ser objetivo constante en cualquier sexenio.

- 5.- Colateralmente, se convierte en una medida útil para disminuir algunos problemas originados de las grandes concentraciones urbanas como la contaminación, ya que la reubicación de estructuras, órganos, funciones y actividades y empleados públicos, pugna por la creación de polos poblacionales atractivos donde puedan emigrar incluso, muchos habitantes de la ciudad de México con la expectativa de alcanzar buenos niveles de subsistencia.
- 6.- Ahorro de recursos en el aparato administrativo, al agilizarse las decisiones y los lapsos de realización de las distintas actividades; se puede hacer más con menos.
- 7.- Ahorro de recursos por parte de la población, pues los asuntos administrativos se resuelven completamente en el mismo lugar, ahorrando tiempo a cada ciudadano y por tanto, horas hombre desperdiciadas
- 8.- Fomenta el desarrollo de las economías locales, por la de rrama económica directa hecha a través de las inversiones de cada dependencia en esos lugares.

Las decisiones de los altos niveles de la administración deben adquirir conciencia real del problema inercial que enfrenta este instrumento y las consecuencias de ello para el desarrollo administrativo de cada una de las instituciones y decidir objetivamente la conveniencia de su aplicación en forma abierta y desinhibida.

"La desconcentración como método puede ser una alternativa viable, pero sólo en la medida en que se lleve a cabo, rebazando los niveles formales de recetario para convertirla en acción transformadora de un cambio político por una parte y administrativo por otra, que impacte al aparato burocrático, a toda la estructura jurídica y a las reglas socio-económicas".²⁴

De acuerdo a esa posibilidad, se ha estructurado un modelo de desconcentración que contiene una serie de medidas positivas que puedan cambiar la situación ya descrita. La viabilidad técnico-administrativa permite -como se verá- su adaptabilidad al ámbito de competencias y posibilidades de cada dependencia, teniendo siempre en cuenta que el apoyo político es indispensable para su realización, pues sin él, ningún proyecto, bueno o malo, puede concretarse.

24.- Ibidem: p. 18.

4.2.- PROPUESTA DE UN MODELO GLOBAL DE
DESCONCENTRACION PARA LA A.P.F.,
CENTRALIZADA.

4.2.1.- Consideraciones generales.

Para iniciar, se exponen una serie de condiciones elementales que deben ser respetadas por cualquier proyecto desconcentrador, sin perder de vista que el lograrlo está en relación a la voluntad política que sólo puede medirse a través - de los actos realizados:

1.- Para lograr que la desconcentración tenga éxito en cada uno de los lugares receptores, tienen que tomarse en cuenta que las condiciones económicas, sociales y culturales divergen de región en región; por tanto, el proceso debe ajustarse desde un inicio a estas características para lograr la integración y posteriormente mejorarlas a fin de igualar el desarrollo nacional en cada estado.

Surgen entonces dos condiciones que no deben descuidarse:

- a).- Cada estado tiene una demanda específica de atención federal, lo que indica que debe realizarse un estudio de cada estado. Además, debe respetarse la división política de la federación al desconcentrarse, pues ello simplifica la determinación del área a cubrir.
- b).- Todas las dependencias realizan funciones sustantivas que les identifican, por lo que la desconcentración debe adaptarse a las necesidades de cada cual.

- 2.- La desconcentración administrativa debe estar firmemente sustentada por normas jurídicas de peso y contenido suficiente, que no otorguen fisuras para evadirles (los espacios donde no se imponga sólo deberán existir para la delegación simple), por motivos de interpretación.
- 3.- En lo que toca al problema del manejo político del presupuesto, debe incluirse efectivamente un ramo exclusivo en el presupuesto, donde se asignen montos suficientes para la realización de las actividades planteadas por cada institución, año tras año, respetando las asignaciones dadas.
- 4.- La integración de un modelo macro-administrativo que compatibilice los avances de cada dependencia con los propios de aquellas otras instituciones que se relacionen, - para mejorar la coordinación, enmarcando los logros individuales dentro de los lineamientos de un plan general - elaborado a partir del conjunto de proyectos individuales.
- 5.- No pasar por alto que tanto políticas, normatividad, planeación, control, integración y evaluación de programas y presupuestos, así como lo concerniente a la concertación institucional (C.U.D.), deben permanecer centralizadas, - en contrapartida a todas las funciones de carácter táctico, operativo, de ejecución o servicio -pero con facultades de decisión- que deben desconcentrarse.
- 6.- Si se trata de reorganizar un propósito mal realizado, - es preciso vitalizar una postura frecuentemente exhaltada pero igualmente evadida por las mismas autoridades administrativas, quienes desde hace buen tiempo han afirmado que:

"Sólo deben permanecer en la ciudad de México las oficinas del secretario, subsecretario, oficial mayor, contralor interno, coordinador de delegaciones federales y directores generales, a quienes corresponde en su esfera de competencia planear, dirigir, coordinar y controlar el despacho de la función administrativa".²⁵

La realidad de la A.P.F., centralizada ha mostrado que sus dependencias son más operativas que normativas y eso ha diluido la efectividad de lograr que los órganos normativos sólo planeen, dirijan, coordinen y controlen, tal cual debe ser. Pero igualmente cierto es que deben dirigirse esfuerzos para frenar ese tipo de tendencias que incentivan conductas anárquicas que se desentienen de lo que debe ser una adecuada distribución de competencias entre los niveles jerárquicos y el tipo y cantidad de actividades que cada cual debe realizar, lo cual es base del postulado de división de funciones que tiene que existir en cualquier organización; sea pública o privada.

Lo importante es que se admita esa necesidad no llevada a la práctica por la dificultad que representa el traslado masivo de órganos, personal y recursos a provincia.

- 7.- Todos aquellos organismos cuya estancia no tenga objeto en la Cd. de México, deben desconcentrarse o incluso re-

25.- Conferencia de prensa sobre el programa de descentralización de la Administración Pública. Op. cit., p. 11.

ubicarse por completo, si tan sólo con ello se evita su aglomeración en la gran urbe.

- 8.- La observancia continua de estudios internos que con periodicidad predeterminada muestren el grado de centralización en las decisiones y la concentración de estructuras, a través de técnicas de investigación y análisis eficientes de la información, que deriven en la localización de los elementos que aún deban ser reorganizados.
- 9.- Deben impulsarse a las áreas internas de organización, por ser las más viables a convertirse -en cada institución- en el cerebro y coordinador general del proceso.
- 10.- Todo proceso generalizado de desconcentración deberá aplicarse en forma gradual y consistente, para que no cause trastornos serios al funcionamiento de los diversos subsistemas de cada dependencia y se puedan traducir en causantes de desequilibrios a nivel general, sin que ello quiera decir que las acciones sean tan cautelosas como se ha acostumbrado.
- 11.- Como uno de los objetivos de la desconcentración es aproximar los servicios a la población, deben ser cedidas al máximo todas las funciones relacionadas con la atención al público, así como las respectivas de apoyo administrativo, si se desea que exista un equilibrio funcional entre los servicios prestados a la comunidad y las necesidades internas del órgano representativo; se incluye aquí, la dotación de mayores márgenes de autoridad en el manejo de sus montos presupuestales, esto por el efecto catalizador que un manejo más flexible de los recursos tiene sobre el funcionamiento de las unidades periféricas.

- 12.- La puesta en marcha de un esquema desconcentrado indica cambios en la estructura de cada dependencia, por ello, debe armarse un sistema de coordinación eficiente entre la estructura central y sus diversos órganos desconcentrados, para evitar la dispersión y desconexión de acciones y decisiones.
- 13.- "... no debe propiciarse la duplicación de plazas o - superposición de responsabilidades, es decir, que no implique la creación de nuevas plazas, ni en el interior - del país, ni en los órganos que permanecen en la capital del país".²⁶

Debe mantenerse bajo control esa variable, pues como se ha visto, una de las tendencias que ha nulificado en - buen grado los efectos positivos de los esfuerzos desconcentrados ha sido el crecimiento de las áreas centrales de la administración.

- 14.- Tienen que ser previstas todas aquellas medidas adyacentes como el problema habitacional de los funcionarios públicos federales reubicados en provincia, la falta de estímulos al personal transferido, los problemas sindicales, la relación con los otros niveles de gobierno, la - conexión del proceso con otros programas complementarios, entre otras cosas.
- 15.- Para facilitar el logro de todos estos puntos, debe diseñarse y aplicarse un circuito de comunicación moderno,

26.- Ibidem: p. 3.

rápido, dinámico y eficiente entre las áreas involucradas en el proceso de desconcentración y en general en toda la dependencia; desde la fase de diagnóstico para el futuro proyecto, hasta la de efectiva ejecución, para evitar incongruencias, limar posibles deficiencias y coadyuvar al centro a evaluar y controlar todo lo relativo al proceso. El sistema resultante deberá conectarse al nivel macro-administrativo con el fin de integrar un marco de acción conjunta que abarque a toda la A.P.F., centralizada.

- 16.- Con base en las anteriores consideraciones, deberá elaborarse un proyecto de desconcentración para cada dependencia.
- 17.- Por regla, todo acto de este tipo que surta efectos en la estructura orgánica de las instituciones, deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y quedar asentado anualmente en el reglamento interior de dichas instituciones, así como en sus manuales de organización y procedimientos.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, debe procederse a reordenar el proceso actual a nivel interno de cada dependencia, para después circunscribirse en un modelo conjunto de actuación.

Se trata de plantear ciertas estrategias de actuación - particulares y globales, como marco para la confección de metas específicas por cada dependencia, en relación a la situación y necesidades de cada cual.

4.2.2.- Diagnóstico y análisis de la estructura y funcionamiento real de la dependencia.

Sería ideal obtener una panorámica actualizada del funcionamiento y composición de la estructura de cada dependencia, en vista de que sus órganos constantemente tienen que amoldarse por cambios planeados o informales; distribución de competencias y procedimientos.

Si los cambios planeados suelen ser poco asentados en los documentos que nos permiten saber como operan, se estructuran y distribuyen las competencias en muchas instituciones, los cambios informales son mucho más difíciles de detectar, pues están al margen de la planeación, no obstante constituyen un porcentaje importante en la organización.

Ello tiende a establecer una estructura cualitativamente diferente a lo que podría pensarse que se tiene, lo que ha sido llamado "organización informal"; manifestación subterránea de cambios que conforman un funcionamiento que ha sufrido una metamorfosis, producto de movimientos intermitentes, rápidos o lentos y no planeados, en la estructura, distribución de funciones, facultades de decisión, responsabilidades y procedimientos en múltiples áreas y niveles jerárquicos.

Para conocer la realidad que envuelve a cada institución se necesitan aplicar técnicas para la obtención de información, métodos adecuados de diagnóstico y los llamados de "eficiencia administrativa", entre los que cabe citar al de "auditoría administrativa", que ha sido definida como:

"... un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de la empresa, institución o departamento

gubernamental, o de cualquier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos y materiales".²⁷

Con este tipo de estudios podrán descubrirse deficiencias, irregularidades, cambios no detectados, falta de integración de áreas, irregular distribución de funciones, actividades, operaciones, niveles de autoridad y responsabilidad, para proceder a plantear alternativas e identificar posibles soluciones dirigidas a elevar la funcionalidad de cada dependencia, de modo que responda eficazmente a los objetivos que cada cual tiene asignados.

Uno de los errores en que se ha incurrido en los últimos años ha sido querer desconcentrar sin saber a ciencia cierta sobre qué; las bases de información organizacional son obsoletas en muchos casos y esto debe cambiar.

4.2.3.- Diagnóstico de la desconcentración practicada.

Es preciso hacer un diagnóstico de la trayectoria que ha seguido la desconcentración, independientemente que se den o no esfuerzos para plantear una reorganización ideal a nivel general (lo cual es difícil), a través de la recopilación de información que nos permita saber para un cierto lapso; las condiciones que reinaban, el nivel de cumplimiento efectivo de las medidas que debían realizarse y la significación obje-

27.- William P., Leonard. Auditoría administrativa. México. Editorial DIANA. 1975. p. 45.

tiva para la problemática que se intentó resolver. Deben localizarse los renglones en que se falló, los factores que lo condicionaron y los rubros donde se presentó resistencia al cambio.

Como lo más probable es que se cuente con información suficiente de las acciones emprendidas por el período de gobierno no inmediato anterior, bien puede tomarse ese lapso para realizar la investigación. Terminado ese período de análisis, ha de comenzarse por hacer lo propio con el tiempo que lleve inaurada la administración actual.

En esta fase del cambio que Newton Margulies denomina de "descongelamiento", es importante no pasar de largo en algunas cuestiones que bien pueden desvirtuar la calidad de la información, tales como:

- Procurar que exista conciencia del problema que trata de resolverse, para facilitar la consecución de información para el diagnóstico.
- Saber que en la etapa de recopilación de información, las diferentes áreas y niveles jerárquicos "... generalmente hacen salir a luz diferentes grados de percepción de las dificultades con que se tropieza en el gobierno".²⁸
- "... todos los organismos probablemente tienen que enfrentarse a oposiciones internas cuando se trata de determinar un nivel de aspiraciones para el cambio".²⁹
- Si se utilizan fuentes de información escritas como organo-

28.- Margulies, Newton/ P. Rala, Anthony. Desarrollo organizacional. México, Editorial DIANA. s. d., p. 101.

29.- Ibidem: p. 101.

gramas o manuales de organización y procedimientos, debe verificarse que estén actualizados.

- Procurar obtener datos a lo largo de la escala jerárquica - para configurar un cuadro completo de cada elemento investigado.
- No dejarse influir por uno o varios aspectos en el análisis sino analizar posteriormente el comportamiento del conjunto de ellos en la problemática investigada.

Entre los elementos que deben ser investigados se encuentran; las funciones, órganos, servicios, infraestructura, capacidad de decisión, distribución de responsabilidades, productividad laboral, cargas de trabajo reales, incentivos, capacitación y adiestramiento, procedimientos, la distribución del personal público, las disposiciones jurídicas, la efectividad de la planeación, la coordinación existente de las medidas anteriores y la relativa a las entidades federativas, así como el nivel de satisfacción de las demandas poblacionales.

La obtención de esa información dará la materia prima para lograr conocer las fallas en las que se ha incurrido, las tendencias de choque y la efectividad de las medidas prácticas para la funcionalidad del sistema (dependencia), y derivar finalmente en un conocimiento real del grado de centralización y concentración existente y las medidas que deben adoptarse.

Se presentan a continuación algunos ejemplos:

Nivel de autoridad.

- a).- La importancia de las decisiones tomadas en cada tramo jerárquico, desde el más alto, hasta el inferior.

- b).- Número de decisiones tomadas por cada empleado situado - en los diversos niveles de la escala.
- c).- Número de funciones, actividades y operaciones que son - afectadas por dichas decisiones.
- d).- El grado de control ejercido sobre tales decisiones.³⁰
- e).- El número de personal sobre el que se tiene autoridad, - por determinadas funciones, actividades y operaciones - que se realicen en cada órgano.

Este listado permitirá visualizar la correlación existente entre los niveles jerárquicos altos, medios y bajos y detectar las desviaciones, tendencias y/o anomalías en la distribución de este importante elemento político-administrativo.

Distribución de las funciones.

- a).- Considerar la totalidad de funciones del organismo en - cuestión.
- b).- La forma en que estas se dividen en actividades y operaciones y cómo se distribuyen en cada uno de los órganos tanto centrales como periféricos de cada dependencia.
- c).- Cómo se relacionan estas funciones y actividades entre - cada uno de los órganos.
- d).- Los pros y contras con que los responsables de ejercer-- les se han encontrado.³¹
- e).- Las cargas de trabajo existentes para su realización; la

30.- Krier J. Aubert. Op. cit., p. 241.

31.- Dale, Ernest. Op. cit., p. 215.

forma en que se distribuyen en cada órgano y nivel jerárquico en cada uno de los puestos y plazas existentes.

- f).- Los niveles de autoridad y responsabilidad acordados para esos cometidos.
- g).- El grado de cumplimiento de las competencias de cada órgano, en virtud de esa distribución.

Las responsabilidades otorgadas.

- a).- El grado de definición de las responsabilidades del personal ubicado a lo largo de la escala jerárquica.
- b).- Ante qué personas se es responsable por la realización de sus actividades y el por qué de ello.
- c).- La maniobrabilidad real que se tiene en cada puesto, para cumplir esas responsabilidades.
- d).- Los tramos de control que existen para regular el desempeño de dichas actividades.

Como se puede apreciar, la conexión entre los elementos investigados permite la presentación de preguntas cruzadas, cuyas respuestas pueden compararse y obtener así una visión más clara del conjunto de dichos elementos.

La totalidad de lo indagado debe responder a la totalidad de la situación de cada órgano central y desconcentrado - en cada dependencia, en base a lo cual, se podrán determinar las acciones para corregir e impulsar un nuevo proceso de deconcentración.

4.2.4.- El papel de las áreas de organización en el esquema propuesto.

Ningún intento de reorganización podrá tener éxito si no se cuenta con un cerebro organizativo eficiente, pues de no ser así, se corre el riesgo de caer en la paralización de resultados y desintegración de las medidas ejecutadas.

En ese sentido, se pugna por la revitalización de las áreas de organización en cada una de las dependencias.

Las unidades de ese tipo, realizaban funciones elementales hace no mucho tiempo, para beneficio de cada una de las instituciones centrales y en relación a la materia que en este trabajo nos ocupa:

"I.- Estudian y analizan permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la dependencia, en base a lo cual:

- 1.- Proponen y en su caso, adaptan los sistemas administrativos y las modificaciones que permitan elevar su eficiencia.
- 2.- Diagnostican sobre los métodos de operación y los sistemas de información.
- 3.- Diseñan los sistemas más eficientes y comparan las distintas opciones para seleccionar la más indicada, incluyendo el estudio de los métodos manuales, mecanizados o electrónicos -en coordinación con las unidades de sistematización de datos- y llevan a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas.
- 4.- Formulan los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aproba-

do, observan su aplicación y los mantienen actualizados.

II.- En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecúan la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas. Para ello:

- 1.- Colaboran en la clasificación y registro de las normas que regulan las actividades de la institución, particularmente de los reglamentos, instructivos y circulares internos.
- 2.- Formulan proyectos de reglamentos, instructivos, circulares e instrumentos administrativos similares, necesarios para la operación de los sistemas administrativos.

III.- Asesoran a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas. Con tal objeto:

- 1.- Elaboran conjuntamente con esos órganos el programa de implantación y los instrumentos de control de los nuevos sistemas o de las modificaciones a las ya establecidas.
- 2.- En colaboración con la Unidad de Administración de Recursos Humanos, capacitan y adiestran, en caso necesario a los encargados de la implantación y operación de los sistemas administrativos aprobados.

IV.- Las H.O.M., efectúan, además, otras actividades:

- ... 2.- Investigan las innovaciones en materia de organización y métodos y las adaptan a las necesidades de la dependencia.

- 3.- Propician la capacitación y adiestramiento del personal de las U.O.M., con el objeto de que esté permanentemente informado acerca de las nuevas técnicas e instrumentos especializados..."³²

El desarrollo cabal de esas funciones y actividades es indispensable para reencontrar el rumbo de un proceso mal organizado, por lo que es indispensable reimpulsarlas, máxime que en los últimos años se ha hablado de modernizar a la administración como objetivo sexenal.

El apoyo político a las áreas de organización interna de ha traducirse en:

- Otorgamiento de suficientes áreas físicas y material administrativo para el desarrollo de sus actividades.
- Que cuenten con personal suficiente y bien preparado en tareas de análisis organizacional, además de otorgarles condiciones adecuadas de trabajo y otros incentivos que acrecenten el interés del trabajador por sus labores, de modo que sus intereses estén siempre conciliados a los de los objetivos de cada organización.
- Montos presupuestales suficientes para el desempeño de sus labores.
- Que "... dependan directamente de la máxima autoridad del organismo al cual sirven o del órgano en el que se delegue la autoridad en materia de racionalización administrativa de la dependencia".³³

32.- Las U.O.M., en el sector público. México. Secretaría de la Presidencia. 1973. Véase: apartado de "funciones".

33.- Ibidem: Véase "adscripción".

El tamaño de las dependencias públicas ha incidido para que a través del tiempo, se hayan creado variadas unidades de organización especializadas en ciertos quehaceres, de manera que el número total de estas en cada organismo central tuvo - necesariamente que ser coordinado por una unidad central de - organización; proceso que ya se experimentaba desde la década de los setentas:

"En instituciones cuyo crecimiento, dimensión o complejidad lo requieran, pueden crearse unidades complementarias de organización y métodos descentralizadas, des-- concentradas geográficamente o a diferentes niveles administrativos, coordinadas funcionalmente por la unidad - central de la institución".³⁴

Quiroga Leos, expresa la existencia de unidades de organización de asesoría y de apoyo administrativo. Para el primer caso, indica que se les distingue cuando:

"La necesidad de crear una unidad de asesoramiento - surge cuando un directivo reconoce que la gran estructura administrativa que dirige no corresponde en un momento determinado al desarrollo y evolución de las actividades administrativas".³⁵

Y complementa lo anterior al enunciar que:

"Al no poder detectar personalmente las posibles causas de dicha desfase, decide aumentar su capacidad directiva y crea una unidad orgánica asesora. Dicha unidad -

34.- Ibidem: Véase "adscripción".

35.- Quiroga Leos, Gustavo. Ob. cit., p. 79.

inicia su labor, mediante la recolección de una serie de datos que le permiten en primer lugar, considerar los cambios para un mejor sistema de actuación administrativa".³⁶

Si existe plena conciencia de la centralización en la toma de decisiones y concentración de órganos que aqueja a las áreas que dirigen los altos niveles de la administración, estos se encuentran en posibilidad de crear o reimpulsar a sus unidades de asesoramiento a las cuales se proyecte la decisión de investigar y analizar ese fenómeno en cada órgano y nivel jerárquico conformante, para obtener medidas de acción precisas.

Para la función de apoyo administrativo, el mismo autor indica que:

"Es aquella que permite a los órganos administrativos cumplir con sus acciones sustantivas y que además agrupa las tareas de programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos, materiales y control". Además de que:

"Se puede ubicar a las UOM a nivel lineal, es decir, cuando depende de un órgano de línea pero con autoridad funcional sobre las unidades orgánicas de la dependencia para el caso específico y especial del apoyo administrativo en organización y métodos... En una secretaría de Estado puede depender de la oficialía mayor que es donde

36.- Ibidem: p. 79.

se ubican los sistemas de apoyo administrativo..."³⁷

En este caso se trata de una unidad que si bien no tiene adscripción lineal, se le confiere autoridad para dirigir y desempeñar las funciones que se le asignan.

Se tienen entonces una buena cantidad de unidades de organización interna en las dependencias y dos tipos definidos de acuerdo a su origen y funciones a desempeñar. Ahora bien, el conjunto de ellas debe coordinarse por una unidad central de organización, la que -para efectos del proceso de desconcentración- debe tener autoridad funcional para poder imponer a los demás órganos, sus funciones en relación al proyecto resultante.

Lo interesante de esto sería derivar un modelo de coordinación temporal que responda eficientemente en la obtención de un proyecto de desconcentración administrativa:

1.- En vista de que se trata de construir un proyecto que contemple aplicar a la desconcentración a las áreas y funciones donde se necesita, es decir, para las diversas direcciones generales (D.G.), así como reordenar las medidas anteriormente dispuestas, es necesaria la presencia de unidades de asesoría en cada una de las D.G., de la institución que:

- Sean concebidas para la fase inicial (diagnóstico, análisis y proposición de medidas) de reorganización del proceso para cada D.G. Una vez que se disponga la ejecución del proyecto, sus cometidos pueden pasar a las ya

existentes coordinaciones de órganos desconcentrados, para simplificar la coordinación de las medidas en dicha fase. Los estudios realizados por las unidades de asesoría, pasarán a la unidad central de organización, en donde na de integrarse el proyecto.

2.- El órgano o unidad de organización central, de carácter permanente, tendrá autoridad funcional como si fuera órgano de línea (sin serlo) y deberá compilar, analizar, comparar y decidir sobre los estudios realizados por las unidades staff y apregar los suyos en cuestiones de orden más general, como; normatividad, planeación o coordinación entre instancias de gobierno, recursos o cuestiones laborales, para estructurar después un esquema de actuación completo y que incluya las adecuaciones pertinentes a los diversos elementos de orden técnico y aquellos de índole político-administrativa confluyentes en la desconcentración.

3.- Finalmente, tenemos a las áreas y órganos centrales de cada dependencia sobre los cuales debe actuarse; estos deben proponer sus necesidades de desconcentración, lo cual no debe tomarse como única referencia para los diagnósticos ejecutados por las unidades staff.

Los órganos centrales deben quedar obligados a prestar todas las facilidades posibles a las áreas staff y vigilar el cumplimiento de las acciones dispuestas, en auxilio de la unidad central de organización.

Este modelo no debe evocarse como una medida de organización por proyecto; es decir, como la implantación de una semi

estructura temporal dentro de la estructura y para la realización de todos los proyectos de cada dependencia, pues ese tipo de organización no es viable para el modus operandi de nuestra administración, simplemente por la pérdida de movilidad en las decisiones de la autoridad lineal ante el condicionamiento propinado por otra autoridad especialmente dedicada a hacer observar cada uno de los proyectos de la institución.

La idea es establecer una semiestructura sólo para el proyecto de desconcentración, de modo que las autoridades lineales de cada dirección general no sientan tan afectados sus niveles de decisión, pues las propuestas también han de partir de ellos y pasarán a formar parte del conjunto de estudios realizados por la unidad staff, para ser enviados a la unidad central de organización, donde ha de conformarse el anteproyecto que será puesto a consideración de las altas autoridades de cada organismo.

Más adelante, en la fase de ejecución, se insertará este esquema propuesto, a un sistema de coordinación micro y macro administrativo redefinido.

4.2.5.- Determinación de lo que hay que desconcentrar.

El objetivo a perseguir es la obtención de los niveles reales de centralización en las decisiones y la concentración física de órganos en las estructuras centrales de cada dependencia, para visualizar entonces lo que tiene que ser desconcentrado, en contraste a la situación actual, así como las mo

dificaciones que se hacen necesarias para lograr ese efecto.

Entre los tantos elementos que hay que redefinir en el tiempo y espacio, se tiene al de la concentración de servicios públicos prestados por cada institución central. Recordemos que la prestación adecuada de los servicios debe constituir una de las bases sobre las que se impulse todo proceso de desconcentración administrativa.

La guía técnica de la desconcentración administrativa nos ofrece una forma clara para obtener los servicios a desconcentrar y aquellos que deben permanecer en el centro.³⁸ Aquí han sido sintetizados algunos de sus principales pasos:

- Se obtiene una lista de la totalidad de servicios prestados:

- 1.- Por las oficinas centrales.
- 2.- Por las representaciones federales.

- Se analiza cada uno de los servicios enlistados en el inciso uno (oficinas centrales), considerando la desconcentración de aquellos cuya demanda se origine en el interior de la República y para los propios del D.D.F., en la jurisdicción que carezca de estos, si se justifica por alguno o más de los siguientes puntos:

- a).- Por el número de usuarios que necesitan el servicio.
Información que se captará por diversos medios y técnicas de recopilación de datos.
- b).- Porque existe un exceso de servicios en el centro y -

38.- Véase "Desconcentración administrativa. Guía técnica". En: Revista de Administración Pública 67/68. Ob. cit., pp.- 173-202.

que son requeridos en todo el país.

- c).- Porque se reducen el costo y tiempo de realización de trámites.
- d).- Porque se eleva la calidad del servicio.
- e).- Se mejora la coordinación entre los niveles de gobierno y el conocimiento de las necesidades locales.
- f).- Se facilita la realización de programas ordenados por el ejecutivo.

- Una vez determinados los servicios que aún deben ser desconcentrados, se hace indispensable conocer el procedimiento que se lleva a cabo para la prestación de cada uno de ellos e identificar los correspondientes que están siendo prestados por las otras dependencias y que se les conectan. Es también importante la clara y exacta consecución de este tipo de datos, pues la cuestión de los procedimientos es de primer orden para la reordenación de la distribución de actividades.
- Debe practicarse un análisis a fin de simplificar cada uno de esos procedimientos como: operaciones innecesarias, exceso de tiempo en su realización, formularios e impresos obsoletos, deficiente secuencia, mala distribución de las operaciones, entre otras cosas.
- Se deben determinar los órganos que deberán establecerse en provincia y las operaciones que cada cual realizará para in crustar los procedimientos adecuados. Aquí debe remarcarse que:
 - . Si bien es cierto que lo que normalmente se ha venido de concentrando en los últimos años han sido funciones o par

tes de ellas que se desarrollaban en oficinas federales - del centro, más que órganos propiamente dichos, también - es cierto que existe aún un buen número de órganos que re quieren desarrollarse en el interior del país.

. Por tanto, cuando se habla de desconcentrar órganos cen--trales hacia el interior, se indica que sus funciones o - partes de ellas, se transfieran a provincia, además de - que se trasladen órganos que resulten más útiles en la pe riferia.

- Como lo más lógico es que la dependencia cuente ya con una serie de unidades desconcentradas, entonces un nuevo cúmulo de funciones, órganos, niveles de autoridad y responsabilidad a distribuir para los servicios a desconcentrar, puede propiciar la propia reestructuración de estas unidades ex--ternas, empezando por la reasignación de procedimientos, - hasta la redefinición misma de sus grados de autoridad.

Así, se llegará al punto de plantear alternativas y deci--dirse por las más convenientes para cada caso, para obtener - el cuerpo del anteproyecto.

A estas alturas, si se intenta reordenar, en primer ins--tancia hay que hacerlo con las áreas centrales y después es--quematizar las medidas de desconcentración externa. De esa ma nera se logrará un modelo reorganizativo integral.

Una vez obtenido el conjunto de cambios a realizarse pa--ra desconcentrar, se procede a la exposición de una serie de propuestas prácticas de desconcentración periférica, que pue--den engarzarse al esquema ideado en el anteproyecto.

4.2.6.- Alternativas para la desconcentración externa en la constitución del proyecto.

Cada una de las medidas siguientes no excluyen el uso de las restantes, pues pueden ser utilizadas conjuntamente según convenga a cada institución, de acuerdo a su situación y necesidades.

Primera medida.

Consiste en el planteamiento de un ajuste en la relación órgano central-órgano(s) periférico(s), para cada entidad federativa, que permita mejorar la atención al público en cada uno de esos lugares, mediante la implantación de órganos que cubran los puntos territoriales donde se originen las demandas.

Para ello, debe saberse cuales son esos lugares, en comparación a los que actualmente se atienden.

En segundo lugar, debe recordarse que cuando una secretaria desconcentra externamente, se pueden encontrar cualquiera de estas modalidades:

- 1.- Que tenga varios órganos desconcentrados ubicados en diversos puntos geográficos en un mismo estado, o bien, mayoritariamente establecidos en el centro poblacional más importante de cada localidad. Estos órganos pueden ser derivaciones de uno o varios órganos centrales de una misma dirección general.
- 2.- Representaciones producto de la llamada desconcentración funcional.

Independientemente de cual sea la fórmula utilizada y el

tipo de distribución que tenga que hacerse, se ha considerado necesario el establecimiento de un modelo de coordinación del total de los órganos periféricos en cada estado y para cada dependencia, lo que pueda evitar o por lo menos disminuir la frecuente inconexión de acciones entre órganos periféricos.

Con tal objeto:

- a).- Se propone la utilización de un mecanismo de enlace entre órganos externos en cada estado, con una unidad de organización desconcentrada y diseñada para:
- . Observar, vigilar y supervisar el éxito de las medidas de desconcentración en cada cual y coordinar la actuación del conjunto de órganos en cada entidad federativa.
 - . Estudiar la efectividad funcional de cada competencia transferida a estos órganos y su adaptación al interior de cada cual, así como su integración y nivel de desempeño al área geográfica que se le asignó.
 - . Deberán ubicarse preferentemente en el centro poblacional donde haya el mayor número de órganos periféricos de su respectiva institución en cada localidad.
 - . Que no interfieran en la relación de jerarquía de cada órgano desconcentrado con la parte centralizada de la que se originan, sea o no desconcentración funcional.
 - . Mantener un sistema de comunicación constante con las autoridades encargadas del proceso de desconcentración y servir de conducto para hacer del conocimiento de los órganos territoriales, las indicaciones de la unidad central de organización.

Como se intenta que los servicios proporcionados por cada dependencia lleguen efectivamente a cada población necesitada en un mismo estado, sin ocasionar que por tal propósito se incurra en duplicidad de actividades, responsabilidades y esfuerzos, o en un incremento innecesario de plazas, al tratar de abarcar esos espacios faltantes, se ha considerado:

- . La estructuración de un órgano desconcentrado funcional dedicado a la realización de múltiples actividades relacionadas de cada dependencia y establecido en la ciudad más propicia en cada estado, que además coordine operativamente a una serie de representaciones (unidades técnicas), dependientes de la estructura central y esparcidas en los restantes centros urbanos considerados como receptores, pero alineados funcionalmente al órgano central-desconcentrado.

De ese modo, no tiene porque incurrirse en duplicidad de mando y se pueden captar la totalidad de las demandas.

Al interior del órgano funcional, se puede adscribir la unidad de organización desconcentrada donde se vigile el proceso y la efectividad de esa relación.

- . De no ser viable esa desconcentración funcional, el órgano representativo de cada dirección general podrá ejercer esa doble función de prestador de servicios y coordinador de unidades técnicas, relacionándose con la unidad de organización desconcentrada.

Segunda medida.

Consiste en revitalizar a los llamados centros administrativos incipientemente desarrollados en el sexenio 1976-1982, y que consistían en la integración de servicios públi-

cos en espacios físicos definidos (en un edificio ó instalación especialmente diseñada) y ubicados en zonas consideradas como receptoras idóneas por su importancia, densidad poblacional y actividades económicas establecidas, a través de representaciones de distintas dependencias e incluso servicios de varios niveles de gobierno, donde:

- . La coordinación del conjunto de cada uno de esos centros, - se ventilaba individualmente; por dependencia jerárquica de cada representación con su institución central.
- . Las fricciones entre órganos, frecuentemente se resolvían - por medio de una dirección informal a la que se le encargaba la marcha del conjunto administrativo, por medio de votos de proposición, pero no de imposición a las representaciones implicadas.³⁹

Por la sencillez de la estructura de esos centros, su capacidad de prestación de servicios a la población y porque dicha conjunción favorece la actuación conjunta de diversas instituciones y niveles de gobierno, es aconsejable extenderlos a muchos otros centros poblacionales con altos índices de crecimiento como la frontera norte y las capitales estatales.

Sugerencia especial.

Se trata de replantear lo que al cierre del pasado período de gobierno se dió en nombrar como "centros regionales de decisión", para obtener una visión más clara de lo que signi-

39.- Dichas características se basan en datos ofrecidos sobre el funcionamiento del centro administrativo establecido en Santa Clara, Edo. de México, por las autoridades de ese centro.

fican y las consecuencias de la generalización de un modelo - de éste tipo.

En una conferencia de prensa dada en 1985 por la Secretaría de Programación y Presunuesto, se sugería:

"Mantener las sedes de las dependencias en la capital de la República y desconcentrar o descentralizar a los estados o a los centros regionales de decisión, las áreas operativas, de servicios y ejecución; este proceso debe contemplar tanto decisiones como personal".⁴⁰

Desde luego que ese intento no era equivalente a transferir funciones y decisiones a órganos periféricos con un rango de acción circunscrito a cada entidad federativa, sino a través de zonas o regiones que bien podían abarcar partes de dichos estados. Un centro regional sería una instancia intermedia entre órganos desconcentrados a nivel estatal y las dependencias federales.

Sergio Sandoval expuso la misma idea en su interesante - propuesta aparecida en la R.A.P., 63/64, en 1986:

"...instrumentar los servicios federales regionales y otorgarles facultades para: a).- operar asuntos federales más complejos o bien, aquellos de carácter multisectorial o interregional; b).- coordinar, vigilar, controlar y apoyar a las representaciones federales en los estados cuando estas subsistan..."⁴¹

40.- Folleto Conferencia de prensa sobre... Op. cit., p. 3.

41.- Ob. cit., p. 54.

El ánimo real por implantar ese esquema fue reducido y é lo fructificó en algunos organismos centrales especializados como el I.N.E.G.I. En su gran mayoría, se trató más de un a-nuncio oficialista que de una realidad tangible. Veamos el - por qué de esto:

- Es una instancia con funciones de difícil realización, al tener que situarse entre la dependencia y sus órganos des--concentrados con alcance local, sin contar con que la cade--na de mando se alargaría del centro a las representaciones.
- Los asuntos de carácter multisectorial pueden ventilarse máe fácilmente por los propuestos centros administrativos, de los que ya se tiene cierta experiencia, sin crear proble--mas funcionales por complejos que trabajen por regiones.
- La derrama económica que pudiesen reoportar estos centros_ regionales en cada zona considerada, no necesariamente au--menta, pues la decisión en el manejo, asignación y distribu--ción de los montos presupuestales difícilmente podría trans--ferirse a dichas instancias.
- Obstáculo serio para esa tentativa es el establecimiento_ exitoso de mecanismos eficientes de supervisión, control y coordinación de las actividades desconcentradas y de los - mismos programas, al emprenderse por zonas o regiones y a - partir de un conjunto administrativo ubicado seguramente en la ciudad capital de alguno de los estados conformantes de esa región asignada, máxime cuando son muchos los órganos - a los que se debe vigilar y dirigir, sin contar las reorga--nizaciones consecuentes a los circuitos de comunicación, - procedimientos, actividades y funciones que ese esquema im--plica.

Tercera medida.

Consiste en plantear un mecanismo de control cuantitativo de los empleados públicos; el elemento más importante de toda organización.

Debe establecerse un monto tope de empleados públicos que puedan laborar en la A.P.F., centralizada en la Cd. de México, incluyendo su zona metropolitana, para cada una de las dependencias. El éxito en el ya viejo propósito de descongestionamiento de las actividades públicas, económicas y poblacionales hacia provincia, debe incluir este importante aspecto.

Como se ha visto en el capítulo 3.3, la mayoría de las medidas adoptadas en favor de la desconcentración externa, acabaron minimizándose por el simple hecho de que a quienes se reubicaba, terminaban -en buen número- regresando a la gran urbe buscando nuevamente colocarse en la estructura central de diversas dependencias, en vista de que no encontraban estímulos suficientes en provincia.

Desde luego que no se trata de un fenómeno administrativo que pueda remediarse con decisiones ligeras o en unos cuantos meses; tienen que analizarse ampliamente las causas que lo estimulan, plantear alternativas de acción, decidir las más viables y convertirlas en acciones concretas a través de un esquema de actuación integral a mediano plazo, que supere, paso a paso ese círculo vicioso.

Sólo entonces tendrá sentido un sistema de control numérico de empleados de las áreas centrales de las dependencias, que represente un porcentaje minoritario en cada caso.

La idea ya ha sido manejada antes:

"Que cada secretaría de Estado sólo tenga un máximo - de 20,000 empleados en el valle de México, para la atención de funciones de regulación, coordinación o control global".⁴²

Sin embargo, considerar el establecimiento de un monto fijo para cada una de las dependencias resultaría impráctico por el hecho de que el número de empleados varía altamente en tre cada institución; algunas cuentan con unos cuantos miles, como la SECOGEF., y otras como la S.E.P., tienen cientos de miles.

Por tanto, debe considerarse el establecer un porcentaje fijo para todas, en donde para la parte central, se contem- - plen dos porcentajes sumarios; el primero y más pequeño, para las funciones estratégicas y el segundo y más holgado, para - las funciones tácticas y propiamente operativas, destinadas a satisfacer la demanda local, y cuyo conjunto sea -en térmi- nos de una cifra total- inferior al segundo porcentaje, desti- nado a provincia. Para que esto surta efectos, se hace necesaa- ria la adopción de medidas de control eficientes.

Una medida de control sería no acentar que los empleados públicos transferidos a provincia y a quienes se les otorga-- ron condiciones de vida y estímulos considerables, en los lu- gares donde debían laborar, pudieran regresar a la capital de la República a trabajar en la administración pública.

Una vez más, debe remarcarse que se debe actuar gradual

pero firmemente, para dar tiempo a que se manibre adyacente-mente en pro de la generación de las condiciones propicias - de recepción en los lugares considerados como idóneos para - desconcentrar; acciones que deben quedar programadas y calendarizadas para que en un tiempo predeterminado se inicie este subproceso tan importante.

4.2.7.- Modelo de coordinación micro-macro administrativo.

- Para hacer posible este modelo, se enumeran las estrategias necesarias para el logro específico de estas tentativas:
- 1.- La desconcentración administrativa debe ser incluida como actividad prioritaria desde el mismo P.N.D., en curso.
 - 2.- La Ley de Planeación debe ser más explícita al hablar so bre programas de mejoramiento administrativo, en aspectos como; formulación, integración, diseño, ejecución, - control y evaluación.
 - 3.- El reglamento interior debe ser revisado y en su caso, - adicionado para permitir legalmente el funcionamiento de un modelo de este tipo, por los cambios en la estructura y distribución del sistema de competencias en cada depen dencia.
 - 4.- En este ámbito, debe ser formulado, integrado y aplicado un programa general de desconcentración administrativa - para la A.P.F., centralizada, basado en los proyectos in dividuales de cada institución central, mismos que debe rán ser enviados a la Secretaría de Programación y Presu puesto, donde se integre dicho programa. Este debe conte

ner propósitos de acción, estrategias, bases programáticas, lineamientos precisos, mecanismos de coordinación, control, evaluación y retroalimentación, para conformar un modelo general que incluya los aspectos más importantes del propósito y la forma en que se ordenarán.

- 5.- Aprobados los proyectos, estos han de obtener el rango de programas específicos de desconcentración.
- 6.- No hay inconveniente en que dichos programas individuales sean operados anualmente, donde se vinculen fases de desarrollo del proceso, en relación a los presupuestos asignados por la secretaría competente, cada año.
- 7.- Se necesita prever la interacción efectiva del programa de desconcentración, con el de descentralización, sin perder de vista su funcionamiento individual. Del mismo modo, se tiene que diseñar un engarce efectivo con el propósito de simplificación administrativa, con el objeto de lograr resultados complementarios.
- 8.- Cuando en la prestación de servicios y actividades desconcentradas, convergan distintas instituciones, se debe acordar previamente entre estas para obtener resultados más satisfactorios. Una forma de hacerlo ha sido a través de los llamados "acuerdos de voluntades" entre los titulares de las instituciones, modalidad que facilita la situación de concurrencia.

En cualquier caso, la unidad central de organización de cada dependencia debe mantener comunicación con las propias de las otras instituciones, para diseñar mecanismos de interacción y en su caso, pedir asesoría a la unidad-

administrativa encargada de compilar, evaluar y homogeneizar avances, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Nivel micro-administrativo.

Se recordará que en la fase de diagnóstico, las áreas de organización staff debían observar una existencia temporal- - condicionada a dicha fase, para ser reemplazadas en la fase - de ejecución por las coordinaciones de órganos desconcentrados. Con este antecedente, se ha configurado un mecanismo de interrelación conformado por:

- . El o los órganos centrales que deben desconcentrar.
- . La coordinación de órganos desconcentrados de cada dirección general.
- . La unidad central de organización de cada dependencia.
- . Las unidades de organización desconcentradas en cada estado.

Si el caso se reduce a una delegación simple, los distintos órganos y sus titulares, podrán aceptar o no propuestas, pues se trata de un acto de naturaleza volitiva y que no afecta la estructura del órgano o su distribución de competencias.

Si se trata de impulsar la desconcentración interna, lo lógico es que se pongan en acción la relación órgano u órganos centrales que van a ceder competencias, la coordinación de órganos desconcentrados dependiente de la dirección general donde se vayan a realizar este tipo de movimientos, a fin de observar la ejecución del proceso, evaluarlo periódicamente y estar en contacto con la unidad central de organización,

cuando sea requerida.

Si se intenta proyectar ciertos movimientos de desconcentración territorial no funcional, se establece la interacción completa de las cuatro unidades administrativas involucradas en este mecanismo.

En cuanto a la desconcentración funcional, como es impropio la convergencia total de las coordinaciones de órganos desconcentrados, dadas las características de este tipo - de transferencias, entonces la supervisión se dará entre la unidad desconcentrada de organización y su matriz central.

Lo anterior va de acuerdo al papel que en esta fase tendrán las siguientes unidades administrativas:

Órgano u órganos centrales

- . El órgano central de que se trate, mantendrá su enlace jerárquico con sus órganos desconcentrados o aquellos que están por serlo, de acuerdo a las competencias que transfiere.
 - a).- Sea una representación exclusiva de esa unidad central.
 - b).- Sea una unidad periférica que contemple funciones sustantivas derivadas de varios órganos centrales de una misma D.G., en cada dependencia.
 - c).- Si se trata de una transferencia interna de facultades.
- . Mantendrán una relación funcional con los órganos a los que traspasan ciertas funciones o partes de ellas, si se trata de:
 - a).- Una transmisión de funciones a un órgano desconcentrado que abarque funciones sustantivas de múltiples direcciones generales, a parte de las propias de apoyo.

b).- En el caso de traspaso de funciones de apoyo de varios órganos dependientes de la oficialía mayor.

- . Estarán en comunicación constante con la unidad central de organización para informar del avance de acciones previstas y plantear sus puntos de vista acerca de la funcionalidad de esas medidas y exponer propuestas para mejorar dicho esquema.
- . Las indicaciones resultantes de la unidad de organización central las debe recibir por medio de la coordinación de órganos desconcentrados de su respectiva dirección general.
- . Captar nuevas necesidades, tanto internas como externas de sus órganos desconcentrados, las que son propiciadas por el proceso mismo o por el medio ambiente donde se localicen. - Además, puede proyectar los cambios pertinentes, pero siempre en acuerdo con la unidad central de organización.
- . En el caso de la desconcentración funcional, como la comunicación entre cada órgano central transmisor y las representaciones de este tipo, se antoja más difícil; la redistribución, alineación o mejoramiento de las funciones de ese órgano periférico deberán estar a cargo de la unidad de organización desconcentrada, la que enviará sus anotaciones a la unidad central de organización donde han de girarse instrucciones a fin de que los órganos centrales involucrados redefinan cualitativa y cuantitativamente sus transferencias.

Coordinación de Órganos desconcentrados

Se propone que este tipo de Órganos ya existentes:

- Sean incrustados efectivamente como unidades administrati--vas con autoridad funcional y que dependan directamente de la máxima autoridad de cada dirección general.
- Deberá existir una coordinación de Órganos desconcentrados_ por D.G., cuando ésta cuente con funciones destinadas - por su naturaleza- a ser desconcentradas, adaptando su tamaño a las necesidades de atención del proceso.
- Se ha dicho ya que estas coordinaciones reemplacen en esta_ fase de ejecución del programa (proyecto aprobado), la mayo_ ría de las actividades conferidas a las unidades staff de - organización, requeridas en la fase antecedente, indepen- - dientemente que después sean creadas unidades staff para - otros fines.
- Entre las funciones tentativas que deberán observar, tene--mos:
 - La coordinación del desempeño de los órganos ó funciones que han pasado a un estado desconcentrado en cada D.G., - para mejorar la relación entre estos, en la totalidad de_ estados donde se ubiquen y la relación que se da entre la parte desconcentrada y las áreas centrales matrices.
 - De vigilancia del proceso de desconcentración en los órga_ nos centrales, de acuerdo al programa específico de cada - dependencia. Se incluyen tanto las acciones de transferen_ cia interna, como externa, si ésta última no es funcional, como ya se ha visto.
 - Deberá almacenar información de sus observaciones sobre - el estado que guardan las diferentes medidas de desconcen_

tración, para remitirlas periódicamente a la unidad central de organización con la que tendrá contacto permanente.

- La información que obtenga sobre los avances y problemas detectados en el proceso deberá obtenerlas, de ser posible de ambas partes; la que transfiere y la que recibe.
- Tendrá la responsabilidad de verificar la autenticidad de la información obtenida.

Unidad central de organización

Deberá depender del órgano de línea de más alta jerarquía (oficialía mayor o subsecretaría), para llevar a cabo todos estos cometidos, observará autoridad funcional ampliamente respaldada sobre todas aquellas funciones, actividades y órganos que debe dirigir para proyectar en el plano práctico todos los cambios que implica una reorganización de este tipo a la estructura y funcionamiento de las dependencias:

- . Autoridad suficiente para diagnosticar, analizar, promover y coordinar la realización de las medidas consideradas para cada área que lo requiera, de acuerdo a los estudios realizados.
- . Facultades para considerar y aplicar los sistemas de control, evaluación y corrección de las acciones de desconcentración para toda la dependencia y de acuerdo al anteprograma elaborado por esta unidad.
- . Para ello, tendrá autoridad de decisión sobre la estructuración de canales de información con los órganos centrales implicados, a los que deberá pedir los reportes pertinentes por conducto de las coordinaciones de órganos desconcentra-

dos de cada D.G., sobre los que tendrá autoridad funcional. Lo anterior es para que sus análisis y disposiciones consecuentes no se basen sólo en la información que a cada órgano central convenga dar, evitando así la superficialidad, -parcialidad o simulaciones en que pueden fácilmente incurrir.

- . Transmitirá las indicaciones de cada caso a las mismas coordinaciones quienes tendrán conocimiento del caso y las entregarán a los órganos centrales, de modo que éstas sepan lo que se debe corregir y puedan vigilar su cumplimiento.
- . Una vez más, debe quedar claro que para el caso específico de aquellos órganos periféricos funcionales (que realicen funciones sustantivas de órganos centrales de más de una D.G., además de las respectivas de apoyo conferidas), como es muy difícil controlar y vigilar aceptablemente la ejecución de cada una de esas funciones y actividades transferidas a través de múltiples coordinaciones de igual número de direcciones generales, en donde se ubican los órganos centrales transmisores; se ha pensado en la incrustación de una unidad de organización periférica en cada uno de esos órganos desconcentrados, que esté en comunicación constante con la unidad central de organización, enviándole periódicamente la información sobre el grado de adaptación, manejo, coordinación y funcionamiento general de estas unidades, en relación a lo transmitido, para que la unidad central encargada del proceso, lo analice y en su caso, proponga los cambios pertinentes y envíe sus indicaciones consecuentes a los órganos centrales correspondientes, por medio de las coordinaciones ahí existentes.

- . Deberá tener a su cargo la compilación, ordenamiento y definición de los cuadros de avance general y de las problemáticas con las que ha topado el proceso en cada dependencia.
- . Dicha información será comunicada a la unidad competente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de donde se recibirán periódicamente las prescripciones conducentes a fin de uniformizar criterios, corregir deficiencias y disfunciones y acortar discrepancias, tanto en el mecanismo de coordinación macro-administrativo ideado para el proceso, como para las medidas de desconcentración, en un enlace que pueda afinar la efectividad de los logros obtenidos para conseguir los niveles de desconcentración deseados.

Nivel macro-administrativo.

En este nivel, le corresponderá a la secretaría globalizadora en la planeación, la coordinación y dirección global para el proceso de desconcentración reestructurado.

- . Esta secretaría (S.P.P.), ha llevado un control programático de los resultados anuales de los programas administrativos de cada dependencia, con los programas operativos anuales. Al proponerse la desconcentración como programa general en toda la administración central, esta dependencia puede llevar un control de las acciones de cada dependencia.
- . Los avances anuales en los programas operativos de desconcentración deben darse de tal modo que la secretaría globalizadora esté suficientemente enterada del grado de ejecución del programa, por parte de cada dependencia.
- . Independientemente de los informes anuales, deberá estable-

cerse una comunicación constante entre aquella área diseñada para dirigir el proceso de desconcentración en la Secretaría de Programación y Presupuesto, con las unidades de organización central de las restantes dependencias, para confrontar datos y acordar medidas para que el proceso no escape al control global.

- . Las áreas especializadas propuestas para la dependencia globalizadora podrán compilar, evaluar, uniformizar criterios de actuación y acoplar mecanismos de enlace para las acciones entre varias dependencias, en los casos en que sea necesario.
- . Las indicaciones resultantes de la secretaría, serán enviadas a cada unidad central de organización en cada dependencia (incluyendo a la de la propia S.P.P.), con conocimiento del titular de cada uno de esos organismos, para transmitir las instrucciones pertinentes a sus subordinados y otorgar los apoyos necesarios a la autoridad funcional del proceso.
- . Dicho mecanismo de retroalimentación debe darse en forma fluida, constante y eficiente, para mantener el curso de las acciones programadas con el máximo aprovechamiento de los recursos concedidos, para eliminar progresivamente a la centralización de decisiones y la concentración de las estructuras en la administración central, que aparecen hoy en día como estigmas insalvables.

Resta decir que el éxito de cualquier proyecto, sólo podrá medirse a través de su transformación real en hechos cuantificables y no hay otra forma para calificar los márgenes de voluntad política de las autoridades públicas para llevar a -

caho sus propósitos de depuramiento de la máquina gubernamental, que el trabajo activo con que se les encamine.

Las autoridades de la administración central tienen que tomar conciencia de que con retórica de escritorio no se resuelve nada y que la confianza de la población no se gana con discursos políticos o grandes despliegados en medios masivos de comunicación, sino con respuestas respaldadas con hechos sólidos y comprometidos con las necesidades sociales, de modo que la mayoría de los ciudadanos sienta que en realidad existe el empeño por ofrecer una administración más eficiente; un sistema de organización pública al servicio de todos los mexicanos y no al servicio de su cúpula dirigente.

CONCLUSIONES

Capítulo 1

La aplicación generalizada de la desconcentración administrativa se da en un contexto en el que el crecimiento poco ordenado del aparato administrativo federal presentaba serias trabas a su desarrollo, por un lado y el notable impulso a las áreas de organización interna, como elemento clave en la introducción de cambios, por el otro.

El período de Luis Echeverría Álvarez mostró que la desconcentración debía ser considerada en adelante como una técnica factible y provechosa tanto para la organización administrativa, como para la sociedad.

Pero, por otro lado, el esquema de actuación utilizado en la desconcentración, resultó ineficaz ante la complejidad de la problemática a la que se enfrentó; ante el crecimiento del aparato administrativo acontecido entonces, la ampliación de las áreas centrales de las dependencias, los múltiples errores, deficiencias técnicas e irregularidades detectadas en el proceso, se concluye que más que tratarse de un esfuerzo exitoso frente a la tendencia centralizadora y concentradora, se trató de un primer ensayo dirigido a mostrar la factibilidad funcional del uso de la desconcentración como alternativa para la organización administrativa.

El período de gobierno 1976-1982, se caracterizó por ampliar considerablemente los márgenes de planeación y las bases jurídicas de la desconcentración, lo que contrasta con la escueta concreción de medidas en cada dependencia, tan carac-

terística en propósitos carentes de fuerza política. Esa deficiencia le impidió a la desconcentración mostrarse como una herramienta reorganizativa, consecuentemente, la tendencia centralizadora y concentradora se mantuvo y dejó ver la vigencia del problema inercial en la desconcentración.

Recapitulando, la desconcentración dejó marcada constancia de ser diferente tanto en estrategias, tácticas, número y tipo de acciones emprendidas, mecanismos de actuación, variantes aplicadas, orientaciones, efectividad y grado de materialización final. Esa situación se tradujo como una desvinculación del proceso de sexenio en sexenio; un desfazamiento que ha jugado un papel importante en la continuidad del fenómeno inercial.

Capítulo II

El desconocimiento, las dudas frecuentes y las confusiones que aún arroja el término de la desconcentración; sus características, elementos distintivos y las modalidades que contempla su uso, en relación con otros instrumentos de reorganización diferentes, se presentó como el primer gran obstáculo a vencer para proceder a plantear la problemática del objeto de estudio de esta tesis.

Al despejar esas dudas propiciadas en buen grado por el uso incorrecto que se ha otorgado al término al referirlo como un acto de descentralización, en el sexenio 1982-1988, quedó claro que la desconcentración es un proceso jurídico-administrativo distintivo de la descentralización en cualquiera de sus modalidades.

El fenómeno inercial en el que ha caído la desconcentración administrativa ha sido poco estudiado, lo que hizo necesario el ofrecimiento de un primer encuadre de sus características, basado en las observaciones hechas a la praxis del proceso desconcentrador, durante el recorrido marcado en esta investigación.

Capítulo 3

El sexenio 1982-1988 marcó un período de ruptura y avance en el estudio de la problemática de la desconcentración:

- 1.- Terminaba el crecimiento de la administración, lo que indicaba que dejaba de ser indicador de la inercia que manifestaba la desconcentración.
- 2.- Se confirmó que la inercia y su comportamiento, puede ser definido en relación a aquello sobre lo que incide, a través de los elementos de los que se vale para producir un condicionamiento sobre determinado propósito.

Una de las líneas de acción consideradas entonces, fue la descentralización administrativa, alrededor de la cual se configuró un marco en el que la coyuntura política impulsaba a la descentralización por concertación, en tanto que la desconcentración aparecía como un propósito poco articulado, pero en el que se observaron la mayoría de las acciones emprendidas en el programa resultante.

Ahora bien, en sentido inverso a lo que pudiera pensarse, la desconcentración no fue un proceso efectivo, sino que por estrategia política, pasó a convertirse en el cuerpo de un -

programa que formalmente hacía alusión a un proceso de transferencia de decisiones a los otros niveles de gobierno, como objetivo primario.

Capítulo 4

El desarrollo de esta tesis ha dejado en claro que la desconcentración tiene amplias implicaciones políticas, tanto al interior de la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas, como por sus efectos decididamente reordenadores de la actividad pública al servicio de la sociedad.

La desconcentración busca el equilibrio del poder de decisión, lo que declara para los niveles obligados a transferir, cierta pérdida de decisiones y por tanto, de poder para influenciar la toma de decisiones; vértice del poder mismo.

Sin embargo, dicha redistribución como objetivo inmediato de la desconcentración, ha demostrado que el cambio hacia un efectivo esquema desconcentrado, por más benéfico que resulte, si golpea los intereses de los grupos favorecidos por las tendencias centralizantes en la toma de decisiones, se imposibilita ante la ausencia de apoyos efectivos.

La desconcentración es aún una alternativa no agotada y que urge reestructurar. Aquí se ha presentado un modelo tentativo cuya viabilidad estará en función de la voluntad política de los altos círculos administrativos para hacer realidad sus propósitos de modernización en las instituciones que dirigen

Resta decir que una administración más preparada para enfrentar las eventualidades que le presenta un contexto políti

co, económico, social y cultural en constante evolución, no puede obtenerse sólo con buenos propósitos, conductas de simulación u oficialismos reiterativos; hay que trabajar arduamente para lograrle, sin importar que en el camino se tope con obstáculos, si existe disposición política real se puede hacer y cuando ello suceda con la desconcentración, entonces seguramente los mexicanos contaremos con una administración pública más acorde a las necesidades del país.

BIBLIOGRAFIA

- Antología de la planeación en México. 1917-1985. Tomo 18. Primera edición. México. S.P.P. - F.C.E., 1987. -
396 páginas.
- Barenstein, Jorge. La gestión de las Empresas Públicas en México. Primera edición. México. Ediciones CIDE., 1986. -
189 páginas.
- Bobbio, Norberto/Bovero, Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político. Segunda edición. México. Colección Enlace Grijalvo. 1986. 135 páginas.
- Bustani, José; et. al., La Administración Pública Federal. Vol. II. Segunda edición. México, U.N.A.M., 1976.
- Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. 1971-1979. México. Editorial Porrúa, S.A. 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Primera edición. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. 1986. 239 páginas.
- Cuadernos de Renovación Nacional. Descentralización. Primera edición. S.P.P. - F.C.E., 1988. 126 páginas.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Los grandes problemas nacionales de hoy. Primera edición. México. Editorial DIANA. -
1982. 335 páginas.
- Dale, Ernest. Organización. México. Ediciones TECNICA. -
1970.

- Diccionario de Política y Administración Pública. México. U.N.A.M.
- Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo/González Paras, José - Natividad. Desconcentración, Descentralización y División-Territorial. Primera edición. Cuaderno Serie Praxis No. 32. México. Ediciones I.N.A.P., 1982.
- Fraga, Gabino. Derecho administrativo. México. Editorial - Porrúa, S.A. 1973. 500 páginas.
- Heller, Claude. Poder, Política y Estado. Primera edición. México. Editorial ANUIES. 1976. 119 páginas.
- Johansen Bertoglio, Oscar. Introducción a la teoría general de sistemas. Primera edición; segunda reimpresión. México. Editorial LIMUSA. 1985. 165 páginas.
- Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. Primera edición. México. Editorial Trillas. 1987. 304 páginas.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número especial 5-6. Pensamiento político del Licenciado Miguel de la Madrid H., Descentralización de la vida nacional. México. Ediciones I.N.A.P., Enero-junio 1982.
- Krier J. Aubert. Gestión de la empresa. Estructura y organización. s. d., Colección Demos, Editorial Ariel. s. f.
- La Administración Pública Federal. Vol. 11, 2a edición. México, U.N.A.M. 1976,

- Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid.
Crónica de un sexenio 1982-1988. Segunda edición. México.
Editorial F.C.E., 1985.
- Margulies, Newton/P. Raia, Anthony. Desarrollo organizacio-
nal. México. Editorial DIANA. s. f.
- Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por progra-
mas. 15a. Edición. México. Editorial Siglo Veintiuno. --
1986.
- Revista de Administración Pública 55/56. El Sistema Nacio-
nal de Planeación Democrática. México. Ediciones I.N.A.P.
Julio-diciembre 1983.
- Revista de Administración Pública 1-54. Antología. México.
Ediciones I.N.A.P. 1983.
- Revista de Administración Pública 67/68. Desconcentración.
México. Ediciones I.N.A.P., 1987. 288 páginas.
- Revista de Administración Pública 63/64. Descentralización.
México. Ediciones I.N.A.P., 1986. 270 páginas.
- Revista: El Mercado de Valores. Descentralización y simpli-
ficación administrativa. No. 17. AÑO XLVI. México. Nacio-
nal Financiera. Abril 28 de 1986.
- Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Teoría y
Práctica. 2a. parte. Primera edición; vigesimocuarta reim-
presión. México. Editorial LIMUSA. 1987. páginas 197-392.

- Ruiz Dueñas, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década. Primera edición. - México. Editorial Trillas. 1982. 180 páginas.
- Ruiz Massieu, José Francisco. et. al. Proceso de descentralización en España y México. Praxis 75. México. Ediciones I.N.A.P. 1986. 243 páginas.
- Velasco Ibarra, Enrique. Administración Pública y Desarrollo. México, U.N.A.M. 1970.
- William P. Leonard. Auditoría administrativa. México. Editorial DIANA. 1975.

TESIS

- Navarro Padilla, Raymundo. La desconcentración administrativa y el fortalecimiento del pacto federal. México. - - U.N.A.M., P.C.P y S. 1984.

DOCUMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - México. Colección Porrúa. 82a Edición. 1987.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Editorial Porrúa, S.A. 1986.
- Ley de Planeación. D. O. 5 de enero de 1983.
- Boletín de Estudios Administrativos num. 1. Secretaría de la presidencia. D.G.E.A., México, 1972.

- Boletín de Estudios Administrativos núm. 4. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1975.
- Boletín de Estudios Administrativos núm. 6. Avances en la desconcentración administrativa. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1976.
- Conclusiones y recomendaciones del subcomité de descentralización y desconcentración de actividades. Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la ciudad de México. núm. 3. México. Presidencia de la República. 1986.
- Cuarto informe de gobierno 1986. Miguel de la Madrid Hurtado. México, Presidencia de la República. Septiembre 1986.
- Desconcentración administrativa. Colección seminarios - - - núm. 1. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., - 1976. 469 páginas.
- El reglamento interior y el manual de organización; instrumentos básicos de la reforma administrativa. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1973.
- Aportaciones al conocimiento de la administración federal. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1976.
- Folleto: Conferencia de prensa sobre el programa de descentralización de la A.P.F., México, Secretaría de Programación y Presupuesto. D.G.C.S., 1985.
- Las unidades de organización y métodos en el sector público. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1973.

- Marco conceptual y lineamientos para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal. Colección lineamientos núm. 5. México, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. - 1981.
- México está de pie. Comisión Nacional de Reconstrucción. - México, Secretaría de Programación y Presupuesto. D.G.C.S. Octubre de 1985.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México, Secretaría de Programación y Presupuesto. - Mayo de 1983.
- Programa de descentralización de la Administración Pública Federal. Poder Ejecutivo Federal. México, Presidencia de la República. 1985. 49 páginas.
- Quinto informe de gobierno 1987. Cronología de Acciones del Poder Ejecutivo. México, Presidencia de la República. Septiembre de 1987.
- Tres informes de gobierno 1983-1985. México, Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. 1985.

DIARIOS OFICIALES.

- D. O. 9 de abril de 1965.
- D. O. 28 de enero de 1971.
- D. O. 12 de enero de 1972.
- D. O. 5 de abril de 1973.
- D. O. 29 de diciembre de 1976.
- "Acuerdo de sectorización administrativa". D. O. 17 de enero de 1977.
- "Acuerdo de formulación del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal". D. O. 16 de enero de 1978.
- "Decreto de expedición del Plan Global de Desarrollo". D. O. 17 de abril de 1980.
- "Decreto de promulgación de la Ley de Planeación". D. O. 5 de enero de 1983.
- D. O. 3 de agosto de 1983.
- D. O. 30 de agosto de 1983.
- "Informe de ejecución 1984. Plan Nacional de Desarrollo". D. O. 18 de junio de 1984.
- D. O. 4 de julio de 1984.
- "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción". D. O. 3 de octubre de 1985.
- D. O. 4 de octubre de 1985.
- D. O. 10 de octubre de 1985.
- D. O. 11 de octubre de 1985.
- D. O. 31 de diciembre de 1985.
- D. O. 31 de diciembre de 1986.
- D. O. 15 de abril de 1987.
- D. O. 31 de diciembre de 1987.