



75  
20j

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**"LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA  
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA  
(UN ESTUDIO DE CASO: LAS DELEGACIONES  
ESTATALES DE LA PROCURADURIA FEDERAL  
DE PROTECCION AL AMBIENTE 1992 - 1994)".**

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLITICAS Y ADMINISTRACION  
P U B L I C A  
(ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A  
RUBEN MEDINA ESTRADA**

ASESOR: LIC. JUAN JOSE SANCHEZ RUEDA.

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

## Índice

|   | página |
|---|--------|
| <b>Introducción</b>   | III    |
| <b>1. Consideraciones Teóricas</b>                                    | 1      |
| 1.1. La desconcentración administrativa                               | 1      |
| 1.2. La desconcentración administrativa en México                     | 11     |
| 1.2.1. Antecedentes   | 11     |
| 1.2.2. Las políticas de desconcentración administrativa 1982-1994     | 24     |
| 1.3. Hacia una metodología para la desconcentración administrativa    | 58     |
| 1.4. El diagnóstico administrativo.                                   | 72     |
| 1.4.1. El enfoque de sistemas   | 72     |
| 1.4.2. El análisis de sistemas administrativos                        | 78     |
| 1.4.3. Criterios metodológicos para el diagnóstico administrativo     | 84     |
| <b>2. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)</b> | 91     |
| 2.1. Antecedentes   | 91     |
| 2.2. Área central   | 97     |
| 2.2.1. Atribuciones y objetivos                                       | 97     |
| 2.2.2. Estructura administrativa                                      | 102    |
| 2.3. Área desconcentrada (Delegaciones Estatales PROFEPA)             | 108    |
| 2.3.1. Atribuciones y objetivos                                       | 108    |
| 2.3.2. Estructura administrativa                                      | 111    |

|  | página     |
|--|------------|
| <b>3. Diagnóstico Administrativo de las Delegaciones Estatales PROFEPA</b>                           | <b>115</b> |
| 3.1. Desarrollo del diagnóstico administrativo   | 115        |
| 3.2. Situación administrativa  | 120        |
| 3.2.1. Subsistema de regulación y control  | 120        |
| 3.2.2. Subsistema de operación   | 124        |
| 3.2.3. Subsistema de apoyo   | 130        |
| 3.3. Diagnóstico Administrativo  | 141        |
| 3.4. Evaluación del proceso de desconcentración administrativa en las Delegaciones Estatales PROFEPA | 150        |
| <b>4. Alternativas de Solución</b>   | <b>161</b> |
| 4.1. Iniciativa para crear a la PROFEPA como Organismo Descentralizado                               | 162        |
| 4.2. Desconcentración de funciones y facultades hacia las Delegaciones Estatales PROFEPA             | 166        |
| 4.3. Modificación de la estructura administrativa de las Delegaciones Estatales PROFEPA              | 169        |
| 4.4. Fortalecimiento del subsistema de apoyo   | 177        |
| <b>Conclusiones</b>  | <b>185</b> |
| <b>Bibliografía</b>  | <b>193</b> |
| <b>Anexos</b>  | <b>201</b> |

**Introducción**

La importancia que revisten los estudios sobre el diseño y desempeño de las estructuras y unidades administrativas en la administración pública a fin de obtener soluciones alternas que eleven la calidad de sus servicios en favor de la sociedad, originan el interés de este trabajo por analizar la desconcentración administrativa en la Administración Pública Federal, más específicamente en las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Se ha dicho que la historia de la administración pública en México está profundamente marcada por su centralización en la toma de decisiones y en su operación, consecuencia de un proceso histórico de organización política y económica muy particular en nuestro país, que se remonta a la época colonial, cuando la importancia de un centro fuerte y homogéneo contribuyó a impulsar el desarrollo del País.

Esta singularidad histórica devino años después en un centro "autoritario" y "excluyente", que dificultaba la administración de justicia, el comercio y la administración pública, situación que permeó al Estado Mexicano hasta nuestros días.

Ante esta centralización todavía excesiva en la Administración Pública Federal, los gobiernos postrevolucionarios se vieron en la necesidad de descentralizar atribuciones y desconcentrar estructuras de un enorme aparato burocrático, que se tornó inmanejable e inoperante; que fue rivalizando con el poder mismo del ejecutivo; consecuencia de su propia dinámica centralizadora.

En tal sentido, particularmente en los tres últimos sexenios, se ha iniciado un proceso de descentralización y desconcentración administrativa desde la propia administración

## INTRODUCCIÓN

---

pública, que pretende desde el discurso oficial, fortalecer el pacto federal, la distribución de la riqueza y fomentar el desarrollo económico equilibrado.

La Reforma Administrativa de 1977, dio los primeros pasos hacia esta dirección, reorganizando a la administración pública al otorgarle cierto nivel de racionalidad a sus estructuras administrativas con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con la creación de la Unidades de Organización y Métodos; así como la promulgación de lineamientos y políticas administrativas de observancia general que homogeneizaron el trabajo en las oficinas públicas y el inicio de un proceso de descentralización administrativa.

En cuanto a esta última, se contempló la necesidad de acercar los servicios y productos del sector público a las diversas regiones del país: se delegaron atribuciones; se llevo a cabo la sectorización de empresas paraestatales, para tener un mayor control sobre ellas, y, también como parte de este proceso, la emisión de lineamientos y acciones encaminadas hacia la desconcentración territorial y por funciones, con la creación de representaciones de las Secretarías de Estado en cada una de las entidades federativas.

Lamentablemente, la desconcentración administrativa, dentro de este proceso de descentralización, no ha logrado vencer la excesiva centralización en la distribución del poder de decisión y la concentración de órganos, personal y recursos en la Ciudad de México, lo que ha originado que esta modalidad en la estructura de la administración pública, sea aún una herramienta de débil poder reorganizativo, que no ha logrado producir los cambios sustantivos necesarios para transformar este estado de cosas.

Por esta razón se explica que la desconcentración administrativa posea una esfera de acción muy limitada, en donde no ha podido erradicar aquello para lo que fue creada: la

centralización de recursos y decisiones en la Administración Pública Federal.

Sin embargo, esta modalidad de organización en la administración pública ofrece amplias perspectivas de desarrollo para combatir la acendrada cultura centralista que impera en las oficinas de gobierno.

Las limitaciones que poseen los órganos desconcentrados no se deben a indefiniciones sobre los objetivos que les dan razón de ser, o por las modalidades que se han instituido (territorial, por funciones, regional, etc.), sino a los estrechos márgenes de autonomía que el centro les confiere para la resolución y atención de problemas específicos en las localidades y a la ambigua justificación jurídica que se presenta en los decretos que dan lugar a la creación de estos órganos.

A lo anterior se debe sumar que el uso de la desconcentración administrativa posee implicaciones político-administrativas, que de acuerdo a las políticas dictadas en cada sexenio, muchas de ellas han quedado más a nivel de discurso, que en acciones y programas concretos que la fortalezcan.

No se ha revisado su figura con suficiente profundidad, no existe un proceso de control de gestión y de operación que demuestre que la desconcentración administrativa puede funcionar e introducir cambios importantes, no sólo en las estructuras, sino también en la cultura administrativa que priva en las oficinas del Sector Público.

Por ello, la desconcentración administrativa no ha superado esta etapa del discurso que la justifica como el simple traslado de un grupo de personas, material y equipo hacia algún lugar del país.

La desconcentración administrativa es mucho más que eso, es **una técnica administrativa** que implica la transferencia de atribuciones, funciones, decisiones y estructuras que fortalezcan la capacidad rectora del Gobierno, tanto al interior de sus estructuras administrativas, como en los asuntos que afectan a todos los estados que integran a la Federación, por lo que será esta aseveración la hipótesis fundamental a demostrar a lo largo de la presente investigación.

De acuerdo con dicha hipótesis es que se puede decir que la debilidad que posee la desconcentración administrativa, no es causa de ella en sí: viene de la actitud centralizadora que ha imperado en las estructuras administrativas de gobierno y a la carencia de técnicas y métodos que no han proporcionado el respaldo suficiente que le permita actuar con autonomía y poder de decisión.

Lo que ha dado lugar a una problemática muy particular, pero que casi todos los organismos desconcentrados padecen: carencia de recursos humanos especializados, instalaciones físicas insuficientes e inadecuadas, recursos financieros exigüos y una débil influencia en los estados que origina márgenes limitados de acción.

Es precisamente bajo este ambiente en que se hayan las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como Organismo Desconcentrado.<sup>1</sup>

Por lo que esta investigación pretende analizar su estructura orgánico-funcional desde su creación hasta 1994, con el fin de establecer propuestas y soluciones que resuelvan los problemas que padecen actualmente, que lleven a fortalecer su organización y carácter normativo en las entidades federativas, ahora que la Procuraduría Federal de

---

<sup>1</sup> Véase, "Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente". *Diario Oficial de la Federación*. 17 de julio de 1992, pp. 32-50.



Protección al Ambiente ha sido adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Para ello, en el primer capítulo de esta investigación se desarrolla el marco teórico correspondiente. En el primer punto se analiza lo que hasta ahora se ha entendido en la administración pública por "desconcentración y "desconcentración administrativa"; en el segundo, se desarrollan los antecedentes históricos de la desconcentración en México y las políticas que a este respecto se han implementado en el país durante los años de 1982 a 1994; como tercer punto, se exponen una serie de técnicas y recomendaciones que en el futuro pueden contribuir a la creación de una metodología propia para la desconcentración en la administración pública; y, por último, se describen las herramientas para el análisis y diagnóstico de sistemas administrativos, que será la metodología empleada para la realización de un diagnóstico administrativo en las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, tema central de este trabajo.

En el segundo capítulo se describen los antecedentes de creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y de sus Delegaciones; así como los objetivos, atribuciones, estructura administrativa y funciones que llevan actualmente a cabo estos dos órganos.

Mientras que en el tercer capítulo se hace una evaluación sobre el proceso de desconcentración administrativa de las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a partir del diagnóstico administrativo realizado a estos órganos, resultado del análisis de su situación administrativa, que fue posible por la realización de una serie de visitas a ciertas Delegaciones ubicadas en diferentes

## ***INTRODUCCIÓN***

---

zonas del país y de la aplicación directa de cuestionarios a Funcionarios Públicos de estos Órganos.

En el Capítulo Cuarto se detallan una serie de recomendaciones y propuestas que logren dar solución a la problemática arrojada por el Diagnóstico Administrativo efectuado en las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Asimismo, se encuentran al final las conclusiones a que da lugar esta investigación, la bibliografía consultada y los anexos que comprenden una serie de organigramas, así como los cuestionarios empleados para la recopilación de la información.

## **I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

### **1.1. La Desconcentración Administrativa.**

Desde la década de los setentas, el término Desconcentración ha formado parte del lenguaje cotidiano en la Administración Pública Federal y ha sido incorporado en cada programa sexenal, a través de políticas dirigidas hacia la descentralización y desregulación administrativa.

Esto se debe a que la Desconcentración ha comprobado ser (cuando ha sido aplicada adecuadamente y con el apoyo necesario) una efectiva solución a la concentración de recursos, órganos y decisiones en la Administración Pública Federal de nuestro país y un valioso complemento para fortalecer las políticas descentralizadoras. Pero, antes de explicar lo que la teoría moderna ha definido como "Desconcentración" y "Desconcentración Administrativa", valdría la pena explicar brevemente los orígenes y el significado de este término.

Para el Diccionario de la Real Academia Española, desconcentrar significa "descongestionar la administración de una organización, delegando funciones a ciertas entidades"<sup>1</sup>. La Desconcentración (entendiendo la connotación literal de la palabra) se interpreta como una desvinculación de mayor o menor grado respecto al centro.

El empleo de la palabra "Desconcentración" dentro de una teoría administrativa se inicia en Francia. La Desconcentración fue abordada por los teóricos franceses desde un punto de vista político, mas que jurídico. Para ellos, la Desconcentración era una

---

<sup>1</sup> Diccionario Enciclopédico Océano Uno. Barcelona, España. Escena Grupo Editorial, S. A. 1995, p.500.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

acepción eminentemente política, la cual debía ser regulada adecuadamente, esta interpretación los llevó hacia algunas consideraciones sobre aspectos de organización administrativa en el Estado Francés.

La Desconcentración fue deducida por los teóricos franceses de la propia organización política de un país como Francia, no se debe perder de vista que esta nación posee un sistema político con características de organización centralista en el que existe una sociedad organizada que demanda una mayor atención de su gobierno a través de órganos más participativos.

Para aquellos teóricos era imprescindible diseñar una distribución del poder acorde con la evolución histórica de Francia que determinara nuevas funciones y atribuciones tanto para el gobierno central, como para las localidades francesas, con el propósito de que esos cambios contribuirían a incrementar la tecnificación y la eficiencia de los órganos administrativos y atender de mejor manera las necesidades de la población.<sup>2</sup>

La cuestión jurídica fue estudiada con gran determinación, porque ahí se concretizaban las decisiones políticas que determinaban la organización de la administración pública. Para ellos, la definición de atribuciones y competencias se traducía en una adecuada distribución de funciones administrativas que traerían como consecuencia una especialización en el trabajo administrativo.

En México, la Desconcentración fue abordada en sus inicios desde una óptica jurídica, retomando el trabajo hecho en Francia en este aspecto, pero para ser aplicado en la

---

<sup>2</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Los Propósitos de la Desconcentración Administrativa*. En Dirección General de Estudios Administrativos (Coordinador). "Desconcentración Administrativa". México, Presidencia de la República. 1976, p. 303.

organización de la Administración Pública Federal, no en el ámbito político, como sucedió en aquel país.

El problema se centró en la delimitación de funciones y fundamentos legales que hicieran posible su aplicación en la Administración Pública Federal, tales fueron los resultados de los trabajos realizados por Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga, teóricos del derecho constitucional de aquel entonces.

Andrés Serra Rojas explica a la Desconcentración "(...) como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores, o se disminuye la subordinación de estos a aquellos".<sup>3</sup>

Mientras que para Gabino Fraga, "la Desconcentración (...) consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central".<sup>4</sup>

Para estos autores, la Desconcentración es entendida como un tipo de organización jurídico-administrativa en la gestión de los asuntos públicos, en la que el poder de decisión se encuentra subordinado a la autoridad central. La personalidad jurídica y la toma de decisión permanece en los órganos centrales.

Esta interpretación del término Desconcentración, fue retomado y aplicado en acciones específicas dentro de la Administración Pública Federal, pero sin dejar de perder la

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 313.

<sup>4</sup> Fraga, Gabino. *El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa*. En Dirección General de Estudios Administrativos (Coordinador). "Desconcentración Administrativa". México. Presidencia de la República, 1976, p. 290.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

connotación jurídica con que fue tratada por los teóricos del derecho constitucional y administrativo de esos años.

Fue de esta manera que se concibió en los programas gubernamentales como "un proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que 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".<sup>5</sup>

Esta interpretación se puede explicar, por el hecho de que la Desconcentración era un fenómeno nuevo, al que había que situar desde un marco jurídico apropiado, para poder aplicarla en estructuras administrativas muy centralizadas, como lo eran las Secretarías de Estado en la década de los setentas.

Por lo que en México la Desconcentración creemos fue entendida como una modalidad jurídico-administrativa que auxiliaría al Órgano central o a la Dependencia en la atención de los asuntos y trámites que son de su competencia, situada jurídicamente como una variante dentro de la Administración Pública Federal Centralizada.

De ahí que teóricos como Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga la denominaran como "Desconcentración Administrativa", para diferenciarla de como fue entendida en Francia; termino que será retomado de aquí en adelante por esta investigación.

---

<sup>5</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos. "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal". México, Presidencia de la República, Col. Lineamientos, Núm. 5, 1979, p. 13.

La cual adopta dos formas muy particulares en la administración pública, a las que Andrés Serra Rojas hace referencia:

**A) La Desconcentración Vertical.**

**B) La Desconcentración Horizontal.<sup>6</sup>**

La Desconcentración Vertical se manifiesta en la delegación de funciones que origina un mayor grado de especialización hacia adentro de la organización, perfeccionando los sistemas de control y evaluación. Las dificultades a las que se enfrenta son en la mayoría de los casos resistencia al cambio por los miembros que integran dicha organización.

En la Desconcentración Horizontal o Territorial, las facultades de administrar un presupuesto, tomar decisiones encaminadas a fortalecer la presencia de la institución o dirigir políticas específicas de aplicación en cierta localidad, se delegan a un órgano geográficamente desconcentrado, tal es el caso de la Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Con la Desconcentración Administrativa Horizontal o Territorial, se delegan responsabilidades y decisiones de un órgano superior a otro inferior, con la inteligencia de agilizar trámites y proporcionar soluciones factibles a problemas locales.

Los organismos creados bajo esta modalidad fueron denominados como órganos desconcentrados, tema central de este trabajo, que la teoría jurídica los ha definido como aquellos organismos creados por disposición del Poder Ejecutivo o del Congreso de la Unión, a los que le han sido conferidas funciones específicas y se le han

---

<sup>6</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés. *"Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia"*. Mexico. Editorial Porrúa, 1985, p. 489.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios, que les permita actuar con agilidad y eficacia sobre determinada materia, pero sin dejar de tener una relación de subordinación frente a la administración central. Que se caracterizan por:

- Carecer de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Únicamente pueden ser creados mediante un Acto Legislativo, esto es, una Ley, Reglamento o Decreto Presidencial o del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- Le son transferidas atribuciones, responsabilidades, órganos, decisiones, recursos financieros y apoyos administrativos de una unidad administrativa superior.
- Conservan, respecto del titular del órgano central, una relación de dependencia jerárquica.
- Su estructura administrativa es o debe ser congruente con la estructura de la organización central.<sup>7</sup>

De esta forma, los Organismos Desconcentrados están sujetos a diferentes ordenamientos legales, que norman la esfera de sus atribuciones y la forma en que administrativamente se desarrollan.

Sin embargo, por las características propias del Derecho Administrativo Mexicano y a que la mayoría de las veces los organismos desconcentrados son instituidos por decisión del Presidente en turno, es necesario determinar su naturaleza jurídica y administrativa con mucho cuidado, estudiando en particular el órgano de que se trate.

Para el caso específico que aquí se abordará, y a fin de ofrecer un ejemplo, se observa en el Decreto de creación de la Procuraduría Federal de Protección al

---

<sup>7</sup> Cfr. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Op. Cit.*, p. 21.



Ambiente (PROFEPA), no hace referencia a la forma en que se crean las Delegaciones Estatales de este organismo, ni su situación jurídica, sólo establece que la PROFEPA estará integrada, además de las Subprocuradurías y Unidades, por Delegaciones en las entidades federativas.<sup>8</sup>

Aunque este tema se tratará con mucho mayor detalle más adelante, es de observar que los ordenamientos jurídicos que dan creación a un órgano desconcentrado no se someten a criterios homogéneos, ni a lineamientos de observancia y de aplicación general en la Administración Pública Federal.

Es aquí donde en los últimos años se ha observado que en la práctica la desconcentración ha trascendido la esfera jurídica para trasladarse al ámbito de la técnica administrativa.

Sin embargo, la teoría administrativa busca que los órganos desconcentrados respondan eficientemente a las demandas de la población; que persigan la satisfacción de las necesidades de servicios públicos con mayor grado de rapidez al acercar las oficinas públicas y los recursos a los diferentes ámbitos geográficos del país.

"... la desconcentración implica el descongestionamiento de toda la organización central al trasladarse funcional o geográficamente. Lo que se pretende es agilizar los trámites administrativos, que en muchas ocasiones dificultan el desarrollo de planes, programas o proyectos dentro del órgano central".<sup>9</sup>

Buscando al mismo tiempo que exista un mayor grado de participación de la población, por el hecho de que se abren nuevas formas de expresión para la ciudadanía dentro de

---

<sup>8</sup> Cfr. "Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente". Diario Oficial de la Federación. 17 de julio de 1992. p. 32-50

<sup>9</sup> Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo. "El Proceso de Desconcentración de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, para el Cumplimiento de sus Estrategias Social, Económica y de Seguridad en México". México. Tesis de licenciatura. FCFyS-UNAM. 1991, p. 99.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

la administración pública.

Sin embargo, en la realidad la capacidad de decisión de un organismo desconcentrado se encuentra muy limitada, ya que las decisiones importantes son tomadas en la mayoría de los casos por las áreas centrales a la que pertenecen. Se crean organismos que en nada resuelven los problemas y que en lugar de eliminar las prácticas burocráticas del centro, las aumenta y lo único que desconcentran es la ineficacia.

Estos organismos deben contar con la autonomía técnica que le permita actuar con la agilidad y la rapidez necesaria para la solución de problemas, su inexistencia derivará en representaciones burocráticas, que sólo se convierten en una carga para el erario público.

Como puede observarse, el debate en la actualidad ya no estriba en la viabilidad de la Desconcentración Administrativa, sino en la forma como debe ser aplicada; es decir, en los resultados a los que ha podido llegar para dar solución a problemas concretos. Es aquí finalmente donde en los últimos años se ha visto que ha trascendido de la esfera jurídica hasta llegar al ámbito de la técnica administrativa.

El fenómeno de la Desconcentración en nuestro país debe trasladarse hacia la técnica, tanto administrativa como jurídica, basada en las ciencias administrativas y en el derecho; como parte de un proceso de descentralización<sup>10</sup>, que permita un mayor contacto con la población, a través de un ejercicio más responsable del poder estatal; la

---

<sup>10</sup> El concepto de descentralización administrativa, en la que la Desconcentración se ubica como una parte de ella, será entendida a partir de la conceptualización que hace Rodolfo Castro Valdez. Para este autor la Descentralización Administrativa significa: " (...) esparcir las atribuciones de la autoridad que existen en un punto, distribuyéndolas ampliamente en los demás puntos del territorio nacional. La Descentralización Administrativa es, en suma, sacar del centro, las atribuciones situadas en él y distribuir entre los otros puntos del estado Nacional. Se transfieren atribuciones del Gobierno Federal a los Gobiernos de las entidades federativas y de los municipios". *Cit. por Rodolfo Castro Valdez. "Descentralización: un mecanismo de modernización gubernamental en México". México. Tesis de Licenciatura. UNAM- FCPyS. 1992, p. 4*

posibilidad de un mayor contacto con la comunidad a través de un proceso de descentralización más amplio y a largo plazo.

La Desconcentración Administrativa debe formar parte de un sistema integral de reformas en la administración pública, que pretenda transferir a diversas instancias parte del poder del Estado. Pero no sin antes haber llevado a cabo también un proceso de fortalecimiento de las estructuras de la administración tradicional, a fin de evitar la creación de Estados dentro del Estado mismo.

Aquí es donde tiene una misión que cumplir como un importante puente para lograr formas más profundas de descentralización y de participación ciudadana, a través de un fortalecimiento de las estructuras existentes.

Por tanto, para esta investigación no sólo se definirá como una modalidad de organización de la Administración Pública Federal Centralizada, mas que una concepción de tipo jurídico, como se ha definido hasta hoy por la teoría jurídica, deberá ser entendida como una técnica administrativa que permite a una organización diseñar órganos más participativos y menos burocráticos, a través de procedimientos claros de operación y delegación de facultades, que les permita atender en forma oportuna e inmediata las demandas que a está se le presenten por parte de la sociedad.<sup>11</sup>

La teoría administrativa debe establecer cierto grado de autonomía con respecto al centro, a fin de que éste delegue ciertas funciones de decisión que permitan al órgano desconcentrado tener márgenes de acción adecuados, ya sea para la solución de algún problema local, la prestación de un servicio o simplemente la atención a un trámite.

<sup>11</sup> Véase a este respecto Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio. "Guía Metodológica para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas". 1a. edición. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994. p.35

## ***CONSIDERACIONES TEÓRICAS***

---

Es así que la Desconcentración Administrativa "se justifica por la autonomía técnica que un organismo desconcentrado posea"<sup>12</sup>, ya que se mejoran considerablemente los servicios públicos que se proporcionan a la ciudadanía.

Es este su gran papel: resolver con rapidez y eficacia problemas administrativos muy específicos que se le presentan a una organización de acuerdo con sus funciones y atribuciones.

Por lo anterior y por las consideraciones hasta ahora expuestas se entenderá a la Desconcentración Administrativa mas que como una forma jurídica-administrativa de organización en la Administración Pública Federal Centralizada, como una herramienta administrativa que permite combatir las tendencias centralizadoras en la toma de decisiones, estructuras y recursos, a efecto de satisfacer adecuadamente los servicios que el gobierno proporciona a la sociedad.

Con el propósito de sustentar estas consideraciones, en los siguientes apartados se abordan los antecedentes últimos y recientes de la desconcentración administrativa en México; se trata de una reseña histórica, a través de la cual se pretende demostrar lo limitado que ha sido su aplicación, así como describir las causas y motivos que han impedido su correcta implantación en las dependencias y entidades que integran a la Administración Pública Federal.

---

<sup>12</sup> Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo. *Op. Cit.* p. 102.

## **1.2. La Desconcentración Administrativa en México.**

### **1.2.1. Antecedentes.**

1.- Con la Constitución de 1917, se da por terminado, en su fase armada, el movimiento que dio inicio en 1910, periodo histórico que fue denominado por los historiadores como la Revolución Mexicana. En la Constitución del 17 quedaron plasmados los ideales y aspiraciones de los grupos vencedores de este movimiento. Quedaba ahora a esos grupos consolidar el proyecto político emanado del nuevo pacto social.

Para ello era imprescindible propiciar la estabilidad política, social y económica del país, esta situación histórica creó la necesidad de erigir un Estado fuerte que pudiera controlar a los centros periféricos de poder, representados por los viejos caciques locales del porfiriato y los que surgieron de la propia Revolución, que ya para entonces se disputaban el control de la nación.

La herencia centralizadora de tres siglos de dominación y la urgencia por estabilizar al país, fueron causa para que estos grupos, que tomaron por asalto el poder en los años veinte al mando de Alvaro Obregón, se dieran a la tarea de formar un Estado que aglutinara intereses y controlara el poder, ya fuera por la vía legal o fuera de ella, como ya lo habían hecho patente.

De ahí que en la gestación del nuevo sistema político, se presentaran ciertos rasgos autoritarios para su conformación y en las reglas para disputar el poder (como el acceso a los puestos públicos sin mediar por algún tipo de elección popular o la utilización de los puestos burocráticos como medio de enriquecimiento o de negociación política, por sólo mencionar algunos).

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Estas formas particulares de hacer política fueron un factor clave para la estabilidad política de esos años, que sentó las bases del crecimiento económico, a través del proceso de industrialización que dio inicio en los años treinta.

2.- La industrialización junto con la estabilidad política y la paz social trajeron consigo un acelerado crecimiento de la población y de las actividades económicas. La sociedad y la economía crecían aceleradamente, haciéndose cada vez más complejas.

El Gobierno tenía necesariamente que adaptarse a este nuevo proceso de cambio; intento hacerlo, pero sin llevar acabo un crecimiento planificado e integral: la administración creció desmesuradamente, registrándose un aumento impresionante de Dependencias y Organismos Descentralizados.<sup>13</sup>

Nuevamente como antaño, la industria y el comercio se asentaron en la ciudad capital, razón por la que las nuevas oficinas y organismos públicos se establecieran en el Distrito Federal.

La concentración de órganos e instalaciones en la capital se convirtió en una centralización de recursos humanos, materiales y financieros, que acrecentó enormemente atribuciones y poderes para el centro en detrimento de la provincia.

Si al termino de la lucha armada, la centralización propició la estabilidad política, decenios después era un obstáculo serio, no sólo para el desarrollo económico, social y cultural de la nación, sino también para el propio gobierno, en este caso: el desarrollo administrativo de la dependencias públicas.

---

<sup>13</sup> Cfr. Vargas García, Noé. "La Inercia de la Desconcentración Administrativa en la Administración Pública Federal Centralizada: una Propuesta de Solución". México. Tesis de Licenciatura. FCPyS-UNAM, 1991, p. 8.

"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 al desarrollo nacional".<sup>14</sup>

3.- Esta problemática ya era palpable para la clase gobernante desde el sexenio de Miguel Alemán, por tal razón se crearon las primeras unidades especializadas de investigación sobre los sistemas administrativos imperantes hasta aquel entonces.

"Entre 1950 y 1964 se crearon las primeras unidades de organización y métodos para revisar en forma permanente la estructura de organización de las dependencias".<sup>15</sup>

Con la creación de estas unidades se empezaron a estudiar las estructuras y la organización de la administración pública y a plantear soluciones a las consecuencias que un crecimiento administrativo desordenado generó.

4.- En 1958 se crea la Secretaría de Presidencia con el propósito de constituir una infraestructura administrativa para enfrentar los problemas internos de organización en la Administración Pública Federal, apoyando a estas nuevas unidades.

De estos primeros intentos surgió la Comisión de Administración Pública (CAP), que sistematizó los esfuerzos hasta ese momento emprendidos para mejorar la estructura y funcionamiento de la administración pública.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Quiroga Leos, Gustavo. "Organización y Métodos en la Administración Pública", 2a. ed. México, Editorial Trillas, 1988, p. 17.

<sup>16</sup> La Comisión Interna de Administración (CAP) fue creada por decreto presidencial el día 9 de abril de 1965, integrada por los directores de planeación, gasto público, inversiones y consulta jurídica de la Secretaría de la Presidencia.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

Esta comisión dirigió los primeros trabajos de lo que después se conocería como la "Reforma Administrativa", llevando a cabo un diagnóstico general de la Administración Pública Federal en los años de 1965 a 1967, donde propuso:

- Modificar las estructuras administrativas, para revertir la centralización y la concentración de órganos.
- Definir las líneas de mando y autoridad, que carecían de una articulación racional.
- Organizar las unidades administrativas, órganos y dependencias por sectores de actividad.

La imposibilidad de realizar todas estas recomendaciones a partir de un órgano central como la CAP, motivó la creación de renovadas unidades de organización y métodos, como unidades asesoras para la organización interna de las dependencias y el mejoramiento continuo de la actividad administrativa. Ello marcó el inicio durante este sexenio, del proceso de reforma administrativa que habría de culminar en el Gobierno de José López Portillo.

Este proceso arrancó con la creación de la Dirección General de Estudios Administrativos en febrero de 1971<sup>17</sup>, que sustituyó a la CAP, siendo en adelante responsable de los estudios técnicos de mejoramiento administrativo de la Administración Pública Federal (APF).

Las reformas que sufrió la APF durante ese sexenio, estuvieron enfocadas en una serie de acciones que permitiera a los titulares contar con dependencias donde se maximizara el logro de objetivos y la asignación adecuada de los recursos, a través de la definición correcta de funciones y la racionalización de los procedimientos administrativos.

---

<sup>17</sup> *Cfr.* Vargas García, Noé. *Op. Cit.*, p. 14.



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.

5.- En 1971 el Gobierno Federal pone en marcha el primer programa de Desconcentración Administrativa que se conoce en México, como política prioritaria para este sexenio. Por medio de este programa se buscaba transferir facultades de decisión en funcionarios subalternos y mejorar la distribución de las estructuras físicas y los recursos en forma más ordenada y eficaz.<sup>18</sup>

Para 1973, es publicado el acuerdo que constituyó la base jurídica del Programa de desconcentración para esta Administración, en él se establecieron medidas para que las dependencias, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal llevaran a cabo una serie de acciones tendientes a delegar facultades y establecer órganos desconcentrados en el interior del país.<sup>19</sup>

A la Secretaría de la Presidencia correspondió la unificación de criterios de ejecución; la definición de los lineamientos de acción y la revisión de las normas jurídicas existentes para llevar a la práctica la desconcentración administrativa.

En cuanto al establecimiento de órganos desconcentrados "se decidió en primer instancia (...) utilizar órganos desconcentrados que sólo cubrieran determinado estado

<sup>18</sup> Cfr. Vargas García Noe. *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>19</sup> Cfr. "Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de datos". Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973, pp. 15-16.

## *CONSIDERACIONES TEÓRICAS*

---

de la República, para los casos en que no se pudiera respetar ese esquema (...) se decidió la aplicación de un criterio técnico regional, que se refiere a que cierto órgano periférico (sic) atienda ciertos servicios a través de regiones, sin importar que esta se integre por varios estados".<sup>20</sup>

Para 1976, la Secretaría de la Presidencia informo que de los 71 órganos, tanto de la APF centralizada y paraestatal, más importantes en aquel año por sus funciones y por el monto de recursos manejados, 52 desarrollaban programas de desconcentración administrativa, de las cuales 18 correspondan a la APF centralizada y 34 a la paraestatal.<sup>21</sup>

Sin embargo, la implantación de las políticas económicas de este sexenio originaron un nuevo incremento en las estructuras de la administración pública y en la centralización de personal e infraestructura en la Ciudad de México, ya que ahí se establecieron los nuevos organismos.

La justificación que se dió a este incremento fue el alto crecimiento poblacional que registro la zona metropolitana, que llevaba implícito nuevas necesidades sociales, las cuales debían ser atendidas por la administración pública, de ahí la vía más fácil la expansión del propio aparato administrativo.

Los esfuerzos en materia de Desconcentración emprendidos durante este sexenio fueron revertidos en muchos aspectos por carecer de programas sectoriales, como hoy los conocemos, que unificaran esfuerzos en toda la administración pública hacia políticas congruentes y coordinadas, a fin de evitar contradicciones y esfuerzos innecesarios.

---

<sup>20</sup> Vargas García, Noé. *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>21</sup> *Cfr.* Vargas García, Noé. *Op. Cit.*, p. 18.

De nada servía que una parte de la administración pública emprendiera proyectos para la desconcentración de sus estructuras, si otra parte las acrecentaba en la misma Ciudad de México. Las políticas de gobierno ocasionaban precisamente lo que se deseaba erradicar: la concentración de órganos y recursos en el Distrito Federal, en perjuicio del resto del país.

Así, la falta de congruencia en las políticas de gobierno originó una contradicción abismal entre los objetivos y los resultados. Se comprendió hasta entonces que se necesitaba más que la voluntad del poder ejecutivo para transformar la administración pública.

Durante este período de gobierno, los programas de desconcentración administrativa, si así se pueden llamar, frecuentemente obedecían a conocimientos empíricos muy poco desarrollados, por lo que mucho de lo programado sólo se materializó a medias; la falta de planeación y su reflejo en sistemas adecuados de programación y control debilitaron la frágil coordinación existente en el proceso de desconcentración.

" La desconcentración se venía definiendo como un proceso irregular (...) falto de mecanismos de planeación, control y retroalimentación, que lo mostró como un impulso de reorganización pragmático donde la investigación, los estudios del caso, en las bases teóricas y los proyectos previstos, resultaron desvinculados de la praxis que mostró".<sup>22</sup>

6.- Al iniciarse el sexenio de 1976 a 1982, los avances logrados hasta entonces en materia de Desconcentración prácticamente habían desaparecido. Por lo que después

---

<sup>22</sup> Vargas García, Noé. *Op. Cit.* p. 33-34

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

de esta primera experiencia, el diseño de las políticas se orientaron a conseguir mayor organización y coordinación en el funcionamiento de la administración pública: "organizar al gobierno, para organizar al país", fue el lema de la Reforma Administrativa que impulsó López Portillo.

La primera acción sustantiva de esta reforma fue la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigente desde 1958. Uno de los aspectos más importantes de esta Ley fue la inclusión de la desconcentración administrativa como una modalidad de organización para la APF centralizada. La desconcentración administrativa dejaba de ser un programa para convertirse en una política permanente de gobierno.<sup>21</sup>

En 1977 se procuró darle mayor atención jurídica a la desconcentración administrativa, al incorporarla al recientemente nuevo instrumento normativo que definiría la organización interna de las dependencias: los Reglamentos Internos, en los que se incluían formalmente facultades y atribuciones a los órganos desconcentrados.

Con la ampliación de esta normatividad para la desconcentración administrativa, se impulsaba definitivamente su aplicación en el plano práctico; sin embargo, las políticas implantadas se enfrentaron con estructuras administrativas cerradas y excesivamente centralizadas donde se necesitaba más que un ordenamiento jurídico para llevarlas a cabo.

Por ello es que la Reforma Administrativa de este sexenio, que pretendía ser la definitiva, le dio un nuevo impulso en el año de 1978 con la reforma de ventanillas que

---

<sup>21</sup> Véase "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"; Diario Oficial de la Federación en CD- ROM. Volumen IV, 29 de diciembre de 1976.

pretendía, entre otras cosas, simplificar las estructuras de la Administración Pública Centralizada.

La reforma de ventanillas, que inició en abril de ese mismo año, consideraba la realización prioritaria de seis propósitos:

- Mejorar la atención e información al público.
- Captar quejas y sugerencias.
- Simplificar los sistemas y procedimientos.
- Impulsar la desconcentración administrativa.
- Captar y sensibilizar al servidor público.<sup>24</sup>

Con este último programa, la Desconcentración Administrativa adquirió un marco legal en tres niveles muy importantes: en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y en los programas de gobierno.

Pero este avance en el aspecto jurídico no correspondió con los logros obtenidos en el terreno práctico. A mediados de sexenio no se percibía cambio alguno, principalmente en la todavía excesiva concentración de estructuras administrativas en el Distrito Federal y decisiones centralizadas en las Secretarías de Estado.

Quizá uno de los pocos programas de desconcentración que dió resultado durante este periodo fue el que se designó como "Centros Administrativos": "Estructuras Administrativas estratégicamente ubicadas en algunos municipios de importancia (esencialmente los de la zona metropolitana de la Cd. de México), donde se desarrollan

---

<sup>24</sup> Cfr. Navarro Padilla, Raymundo. "La Desconcentración Administrativa y el Fortalecimiento del Pacto Federal". México, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, 1984, p. 28-31.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

---

actividades de varias dependencias, en ciertos asuntos relacionados de orden sustantivo".<sup>25</sup>

Ante la falta de resultados satisfactorios en toda la Administración Pública, el 3 de julio de 1979 es presentado el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (PRODETAP), después de 14 meses de ser anunciado por el titular del Poder Ejecutivo, lo que significó un período oscuro de año y medio perdido que lamentablemente dió cuenta de la poca disposición de las autoridades públicas para llevarlo a la práctica.

"El propósito enunciado en dicho programa, era fomentar el equilibrio al propiciar la desconcentración de la infraestructura pública hacia los Estados de la República, con la consecuente transferencia gradual de los servicios y facultades en la toma de decisiones de las dependencias, a las autoridades locales".<sup>26</sup>

La importancia de este programa radicó, en que quizá por única vez, se eliminó la visión jurídica que se tenía hasta entonces de la desconcentración, otorgándole un papel de mayor relevancia como parte de un proceso de descentralización económica y de facultades administrativas hacia las Entidades Federativas, vinculada con los Convenios Únicos de Desarrollo, que eran planes estatales de desarrollo creados en ese sexenio como un paso inicial para la planeación nacional de los recursos.<sup>27</sup>

La mayor aplicación que a este programa se le dió fue en la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la creación de los Centros SAHOP en

---

<sup>25</sup> Vargas García, Noé *Op. Cit.*, p. 25

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> Véase, "Acuerdo de Formulación del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal", Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 1978, pp. 23-25.

cada uno de los Estados de la República a los que se les proporcionó un gran impulso, se trasladaron recursos humanos y materiales desde la Ciudad de México a esos centros, y en muchos de los casos se les dotó de bienes inmuebles propios.

Sin embargo, y a pesar de esta enorme infraestructura, carecían del poder de decisión necesario para resolver los problemas locales que se les presentaban, los recursos por concepto de gasto de inversión se seguían manejando desde el centro, así como la programación y la presupuestación de gasto corriente (sueldos y salarios, recursos materiales, servicios generales y viáticos).

Prácticamente fueron convertidos en meros intermediarios entre el gobierno estatal y federal. Fuera de esta experiencia, los resultados obtenidos por este programa son hoy inexistentes.

Como una primera evaluación de este sexenio se puede mencionar los pocos resultados en la práctica de los programas de desconcentración administrativa llevados a cabo y los buenos resultados en el plano teórico con la publicación en 1980 del documento denominado: "Marco Conceptual y Lineamientos para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal"<sup>28</sup>; así como el marco jurídico creado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con este último párrafo se concluye esta exposición sobre los antecedentes de la Desconcentración Administrativa en México, en los que se pretendió explicar, entre otras cosas, que la necesidad de propiciar la estabilidad política, social y económica en el país, una vez terminada la fase armada, creó la necesidad de erigir un Estado fuerte

---

<sup>28</sup> Véase Coordinación General de Estudios Administrativos. "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal". México, Presidencia de la República, Núm. 5, Colección Lineamientos. 1979.

## *CONSIDERACIONES TEÓRICAS*

---

que aglutinara los centros periféricos de poder, pero la herencia centralista de tres siglos de dominación imprimió ciertos rasgos autoritarios para su organización y en las reglas para disputar el poder.

Años después, la estabilidad política y social que vivió el país, trajo consigo un acelerado crecimiento económico; México iniciaba una industrialización que transformaría la sociedad y la organización misma del Gobierno.

Mientras la sociedad cambiaba sus patrones de conducta, la administración pública crecía desmesuradamente para adaptarse a la industrialización y al crecimiento económico de esos años, pero sin llevar a cabo un crecimiento planificado e integral, registrándose un aumento considerable en las dependencias y organismos públicos que se asentaron, como siglos atrás, en la Ciudad de México.

Este aumento de estructuras administrativas en la ciudad capital originó una centralización de recursos humanos, materiales y financieros, que acrecentó atribuciones y poderes al centro en detrimento de la provincia. Si en los inicios de la década de los veinte la centralización propició la estabilidad política, años después se convirtió en un obstáculo para el desarrollo integral del país.

Esta problemática ya era palpable por los responsables de la conducción política de este país desde los años cincuenta, iniciándose una serie de medidas que más que atacar el problema se dedicaron a estudiarlo y comprenderlo durante tres sexenios más, mientras la centralización de estructuras en la administración pública se acentuaba en cada periodo de gobierno.



Fue hasta 1971 que se pone en marcha el primer programa de Desconcentración Administrativa, pero sin la fuerza necesaria para efectuar profundos cambios en la organización de la administración pública, básicamente por problemas de coordinación y la falta de congruencia en las políticas de gobierno desarrolladas durante estos años. Mientras se desconcentraban funciones y estructuras, otras más se creaban en el mismo Distrito Federal, revirtiendo los esfuerzos hasta ese momento emprendidos.

Para 1977 se procuró darle a la desconcentración un marco jurídico propicio que evitara los errores del pasado; la Desconcentración Administrativa ya no fue sólo una buena intención, se convertía en un programa permanente de gobierno y en una modalidad de organización dentro de la Administración Pública Federal.

Al final del sexenio, los controles y programas que ejercieron las Secretarías de Estado para disminuir los problemas de concentración y centralización resultaron insuficientes; lo que evidenció el fracaso de sus estructuras administrativas y el burocratismo existente en ellas, que impidieron la aplicación de las medidas de Desconcentración Administrativa.

"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".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Vargas García, Noé. *"La Inercia de la Desconcentración Administrativa en la Administración Pública Federal Centralizada: una Propuesta de Solución"*. México, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, 1990, p. 39.

## ***CONSIDERACIONES TEÓRICAS***

---

La reseña histórica hasta aquí desarrollada ha permitido constatar los esfuerzos desarrollados por crear en la administración pública, sistemas modernos de trabajo que racionalicen el trabajo administrativo en áreas de la simplificación y la eficiencia.

Con lo hasta aquí expuesto, en términos de antecedentes, se ha considerado aquello de carácter general para los fines de la presente investigación. A continuación, se analizarán no sólo los programas y acciones de desconcentración emprendidas por los dos últimos sexenios, sino también las políticas de Desconcentración Administrativa emprendidas, que dentro de este capítulo se consideran como el principal objeto de estudio.

### **1.2.2. Las Políticas de Desconcentración Administrativa 1982-1994.**

#### **El Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado**

La crisis económica que el país afrontó en 1982, imprimió una serie de cambios trascendentales en las políticas de gobierno implementadas hasta entonces por los gobiernos post-revolucionarios. Nuevos grupos dentro de la alta burocracia, liderados por el presidente Miguel De la Madrid Hurtado, durante el sexenio 1982-1988, tomaron las riendas del control político y económico para enfrentar la difícil realidad que afectaba a la nación.

El gobierno de Miguel De la Madrid marcó el fin de las políticas económicas keynesianas y neokeynesinas, que se basaban en la intervención del Gobierno en la economía; la protección de la industria nacional; control sobre el tipo de cambio; protección del empleo; entre otras, y el inicio de políticas de corte liberal y neoliberal que implicaba cambios cualitativos y cuantitativos en el modelo de desarrollo.

Esta nueva política económica se sustenta en las "bondades" del libre mercado, donde la iniciativa privada y los grupos financieros son el motor del desarrollo, a través de un modelo exportador con una economía abierta.

El Gobierno se abstendría de controlar los agentes económicos, para convertirse en garante de la legalidad y "rector" de los programas y planes económicos desarrollados bajo este modelo; donde los salarios y el gasto público son interpretados como causantes de la inflación, por lo que debían ser controlados para fomentar su disminución. En el caso de los salarios, aplicando topes salariales y para el gasto público, disminuyendo el tamaño de la Administración Pública.

Esta visión economicista se vió acompañada por la cooptación en algunas dependencias de los llamados administradores "para el desarrollo", que poseían una orientación eficientista de la Administración Pública; que tendía a ver en cada país la organización, los problemas y las soluciones como un gran complejo empresarial.

"En México, tanto los administrativistas "para el desarrollo" como los economicistas (sic) neoliberales fueron demandados en las oficinas encargadas tanto de la reforma administrativa -más demagógica que real- como en el ámbito de las finanzas públicas y de la planeación económica. Las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, además del Banco de México, fueron los receptáculos principales para los nuevos tecnócratas nacionales. La demanda de éstos era determinada en México, ya para entonces, por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y, por supuesto, el Fondo Monetario Internacional".<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Rodríguez-Araujo, Octavio. "Tecnoburocracia, Autoritarismo y Oposición en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Nueva Época Octubre-Diciembre de 1988. Núm. 134. Año XXXIV, p.46

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

La necesidad de contar con estos cuadros, denominados "Tecnócratas", se fue imponiendo poco a poco, como un necesidad de racionalización técnica para llevar a cabo ciertas acciones gubernamentales necesarias al Capital.

"Los préstamos (...), obligaban no sólo a la elaboración de planes de supuesto desarrollo, sino, concretamente, de planes y programas de inversión bajo determinados patrones referidos en todo momento a un eficientismo económico insensible a los problemas sociales que pudiera generar".<sup>31</sup>

La política económica aplicada hasta López Portillo, basada en el déficit fiscal y en la contratación de deuda externa, había fracasado poniendo en riesgo el desarrollo mismo del país; era apremiante la adopción de otro modelo económico que reactivará la economía que, con algunas excepciones, fue el propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI), implantado por igual en los gobiernos "socialistas" de España y Francia, que por los gobiernos de Chile, Argentina y Brasil.

Bajo este modelo económico, el gobierno de Miguel De la Madrid emprendió un programa de reordenación económica que en síntesis pretendía: elevar los estándares de competitividad en relación con el mercado internacional, lo que posteriormente se denominó "reconversión industrial"; para contrarrestar o atenuar los efectos de la deuda externa; sanear las finanzas públicas; reducir el déficit fiscal y racionalizar la disponibilidad de divisas.

"Al mismo tiempo se trataba de "adelgazar al Estado", como le han llamado algunos economistas al fenómeno de disminuir el gasto público en términos proporcionales, recortar presupuestalmente a la misma administración

---

<sup>31</sup> *Id.*

pública, abatir los subsidios a los bienes y servicios públicos y privatizar empresas paraestatales "no estratégicas".<sup>32</sup>

Esta breve introducción es necesaria para comprender y ubicar el medio ambiente en el cual se crearon y desarrollaron las políticas de Desconcentración Administrativa durante los años de 1982 a 1994.

De esta forma, se entenderá con mayor facilidad los motivos "eficientistas", más que políticos y con sentido social que dieron lugar a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el contenido ideológico de los dos primeros Planes Nacionales de Desarrollo en México, porque a partir de ellos es como se pretenderá analizar las políticas de Desconcentración Administrativa emprendidas durante estos dos sexenios.

### **El Sistema Nacional de Planeación Democrática**

A partir de 1983, con las reformas impulsadas por el entonces presidente Miguel De la Madrid para modificar el artículo 24 de la Constitución, se crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática para guiar de manera congruente y articulada el desarrollo del país.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática fue 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"<sup>33</sup>, cuyo vértice es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que se convierte en el documento guía del proceso de planeación y programación para el Sector Público.

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 51.

<sup>33</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática". *Revista de Administración Pública*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983. Núm. 55-56, p. 21-22.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, vino a ser entonces el eje central de planeación, de donde surgieron las principales decisiones de la Administración Pública Federal para este sexenio, a través de un programa de gobierno cimentado en:

- El Nacionalismo Revolucionario.
- La Democratización Integral.
- Una Sociedad Igualitaria.
- La Planeación Democrática.
- La Descentralización de la Vida Nacional.

Estos principios ideológicos fueron la base del proyecto político de Miguel de la Madrid; mientras que en lo económico se planteó como estrategia fundamental dos líneas de acción:

- a) La reordenación económica, que pretendía atacar la crisis, reduciendo la inflación; propiciando la estabilidad cambiaria, erradicando la recesión económica.
- b) El cambio estructural, que pretendía reorientar y modernizar el aparato productivo; así como los aspectos sociales y distributivos del crecimiento, fomentando las exportaciones y racionalizando el gasto público.<sup>34</sup>

Al margen de los resultados poco alentadores que registró la aplicación del primer Plan de Desarrollo en México, la atención será enfocada especialmente al último punto del proyecto político e ideológico de Miguel de la Madrid: La Descentralización de la Vida Nacional.

---

<sup>34</sup> Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Talleres Gráficos de la nación, 1983, p. 111-152.

El Plan estableció que "la Democratización Integral y la Descentralización de la Vida Nacional son procesos convergentes y complementarios (...) se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, de bienestar social y de la población".<sup>35</sup>

Desde sus inicios, la descentralización fue entendida como un proceso más amplio, que se debía aplicar a todos los aspectos del país y no sólo a la administración pública, como se venía entendiendo hasta entonces.

El Plan Nacional de Desarrollo reconocía los obstáculos de la centralización para alcanzar una sociedad más igualitaria y un desarrollo integral, que abarcará a las diferentes regiones y zonas del país. La descentralización se entendió así, como un proceso amplio y complejo, que pretendía erradicar el fenómeno de la concentración en todos los fenómenos de la vida social.

Para ello, el Plan propuso una política de descentralización que fortaleciera y perfeccionara el Sistema Federal. Esta política comprendía "dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas: por un parte, la *desconcentración territorial* y la reordenación de la economía nacional, y, por otra, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas".<sup>36</sup>

Para alcanzar estos objetivos, el Plan pretendió "fortalecer el aparato administrativo federal, estatal y municipal", a través de una promoción equitativa del desarrollo

<sup>35</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. Cit.*, p. 43.

<sup>36</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 137.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

---

nacional, sectorial y regional por medio de los Convenios Únicos de Desarrollo (acuerdos y programas suscritos entre la Federación y algún Estado de la República destinados a la realización de obras o proyectos necesarios para la región) y los Programas Sectoriales y Multisectoriales.<sup>37</sup>

Sin embargo, y a pesar de los objetivos trazados, existía una generalidad muy amplia en las propuestas, incapaz de proyectar una visión clara sobre la interacción de las estrategias, los medios y los mecanismos enunciados en el Plan; sin mencionar la inexistente retroalimentación y la falta de lineamientos para coordinar dos políticas supuestamente complementarias como son la Desconcentración y la Descentralización.

El 18 de junio de 1984, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, debían proceder a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa.

Ahí quedaron establecidos los propósitos, las acciones y los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para que, en forma particular, cada una de ellas emprendiera sus propios programas de Descentralización y Desconcentración Administrativa.<sup>38</sup>

Lamentablemente a nivel dependencia, la Desconcentración Administrativa, que debido a una confusión conceptual por parte de esta Administración y que en la práctica se le dio el nombre de "impulso descentralizador", fue poco favorecida en los Programas Sectoriales y Programas Operativos Anuales.

---

<sup>37</sup> Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. *Op. Cit.*, p. 138-140

<sup>38</sup> Véase, "Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso". Diario Oficial de la Federación. México. 18 de junio de 1984, pp. 5-6.



Aquí valdría la pena hacer una pequeña acotación sobre esa aparente confusión, que se trató más bien pareciera tratarse de una estrategia de tipo político, donde la Desconcentración fue realmente el instrumento administrativo utilizado durante este sexenio, en tanto la Descentralización fungió como el propósito populista bajo el cual se desarrollaría la Desconcentración, como se verá más adelante.

Retomando la instrumentación del programa de descentralización, pocas veces se basó en estudios particulares que mostrarán los niveles de centralización existentes en la toma de decisiones; en la asignación de los recursos y en el tamaño de las estructuras administrativas, en relación con las necesidades de los estados, municipios y comunidades demandantes de servicios públicos, de ahí que se mencione la necesidad de considerar a la desconcentración como una técnica administrativa.

"Cada órgano central decidió qué facultades desconcentrar, los ritmos de ejecución (...); 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".<sup>39</sup>

### **Acciones de Desconcentración Administrativa**

Particularmente en las Secretaría de Educación Pública, Salud y Desarrollo Urbano y Ecología se planteó la necesidad de redistribuir funciones y facultades a los estados; las acciones que se denominaban como descentralizadoras, en la realidad correspondían realmente a programas y acciones de Desconcentración Administrativa, por ejemplo:

---

<sup>39</sup> Vargas García, Noé. *Op. Cit.*, p. 84.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

**A).** En la Secretaría de Educación Pública (SEP) se crearon las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en cada entidad federativa con el propósito fundamental de llevar un mejor control sobre los sistemas de escolares, aplicar correctamente las normas para la acreditación y la certificación y llevar los servicios de educación a las zonas más apartadas del país.

Sin embargo, durante el tiempo de su existencia cuando mucho realizaban funciones de legalización de documentos emitidos por la SEP u orientaban a la población sobre los trámites que debían realizar los padres de familia en la Ciudad de México para la incorporación y revalidación de estudios.

Si bien, se desconcentraron algunos servicios para la educación de los adultos y grupos étnicos, trámites para la acreditación y certificación, la mayoría de las autorizaciones oficiales, el otorgamiento de becas y la revalidación de estudios permanecía en la SEP.

**B).** En cuanto a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a este respecto se realizó un programa de recursos humanos para las Zonas Marítimo-Federales, creando "residencias", coordinadas por las Delegaciones Estatales SEDUE (hoy Delegaciones Estatales SEDESOL) para la conservación y vigilancia ecológica en estas zonas.

Pero no hubo el apoyo necesario en cuanto a los inmuebles y los recursos para dotar a estas Residencias con la infraestructura administrativa necesaria para llevar a cabo sus funciones; además que el personal desconcentrado no era el idóneo y la mayoría de las veces era personal que se acogía al programa para cambiar de domicilio a zonas turísticas, sin la capacitación y los perfiles de puesto necesarios.

C). Por lo que hace a la Secretaría de Salud, a partir del decreto publicado el 30 de agosto de 1983, que estableció el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, se pusieron en operación los Servicios Coordinados de Salud Pública y los de asistencia social del I.M.S.S.- COPLAMAR.

Estos nuevos organismos conservaban, en cuanto a su estructura y funciones, las mismas características de las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública de la SEP. Pero a diferencia de esas Unidades, hubo una mayor relación con las autoridades de salud de cada estado, descentralizando varias de las funciones y programas que venía realizando la Secretaría de Salud.<sup>40</sup>

En este caso, se aprecian acciones de Descentralización y Desconcentración muy relacionadas, que en algunas regiones del país ofreció valiosos resultados, proporcionando servicios médicos básicos a grupos sociales desprotegidos.

Como puede observarse, más que tratarse de un proceso de descentralización administrativa, como enarbolaba el Plan Nacional de Desarrollo, el resultado final muestra, al menos en estas tres dependencias, que la mayoría de los cambios efectuados son más bien parte de un proceso desconcentrador a una mayor escala y no de "impulsos descentralizadores".

Por otro lado, con la Promulgación del primer Programa de Simplificación Administrativa del que se tuvo noticia en el país<sup>41</sup>, el Gobierno Federal aspiraba a reforzar las acciones hasta ese momento emprendidas en materia de

<sup>40</sup> Cf. Vargas García, *Noc. Op. Cit.*, p. 90

<sup>41</sup> Véase, "Programa de Simplificación Administrativa" Diario Oficial de la Federación, Agosto 8 de 1984, pp. 5-7.

### *CONSIDERACIONES TEÓRICAS*

---

"descentralización", y así eliminar la centralización excesiva del poder de decisión y la consecuente lentitud de las actividades de la Administración Pública Federal.

Sin lugar a dudas que la Desconcentración y la Simplificación, desde sus respectivos enfoques, son una herramienta administrativa de singular importancia para atacar dicho fenómeno; siempre y cuando se realice a través de programas coordinados y con el seguimiento y la evaluación correspondientes, que permitan reforzar los resultados y los avances logrados para erradicar o corregir los problemas detectados.

Sin embargo, el hecho fue que esta investigación no encontró estudios y proyectos dirigidos a conseguir esa coordinación a nivel de toda la Administración Pública Federal; se infiere que la relación que existió entre simplificación y desconcentración fue más bien de tipo pragmática, de acuerdo a las acciones particulares, instrumentadas en cada dependencia.

Es así que entre los Programas emprendidos durante este sexenio no existió la integración necesaria que abarcara en su conjunto y dimensiones a toda la administración pública, dando por resultado acciones parciales que no atacaban el fondo de los problemas reales.

Por tal motivo es que las acciones aplicadas en varias dependencias, no se transformaron en un proceso consolidado de descentralización; como entonces ya se anticipaba.

"No hubo esa primera fase en la que se realizaran acciones de desconcentración y una segunda, en la que esos ensayos se convirtieran en transferencias permanentes

para las instancias locales (sic) y municipios".<sup>42</sup>

Y, a semejanza con los anteriores sexenios, sólo se expandían las estructuras de las dependencias.

La creación de nuevos organismos desconcentrados y la necesidad de establecer mayores niveles de coordinación con los organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal mayoritaria adscritos a cada dependencia (Sector), dio como resultado el surgimiento de unidades administrativas centrales para coordinar esos organismos:

- Unidades de Coordinación de Delegaciones o Representaciones Estatales;
- Direcciones Generales de Evaluación y Seguimiento;
- Unidades de Coordinadoras de Organismos del Sector o de Análisis Sectorial;
- Coordinación de Administraciones Regionales de la Oficialía Mayor; etc.

Estas Unidades se convirtieron en la forma más generalizada para controlar el desempeño de la gran cantidad de órganos desconcentrados y descentralizados; lo que originó que se expandieran las estructuras administrativas de las Dependencias, dando como resultado que el propósito de descongestionar las actividades públicas de la zona metropolitana, prácticamente quedara otra vez anulado.<sup>43</sup>

#### **El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari**

Frente a la situación previamente descrita, dio inicio el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que a diferencia de las otras administraciones, fue un continuador del programa

---

<sup>42</sup> Vargas García, Noé. *Op. Cit.*, p. 104.

<sup>43</sup> Véase a este respecto *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, punto 9.4 "Líneas de acción para revertir las tendencias concentradoras de la zona metropolitana de la ciudad de México".

## *CONSIDERACIONES TEÓRICAS*

---

económico de su predecesor, y no sólo ello, sino que profundizó con mucho las políticas hasta ese momento instrumentadas.

El programa económico neoliberal emprendido hasta entonces alcanzó su máximo apogeo durante este sexenio, iniciando con la renegociación de la deuda, las modificaciones al Artículo 27 constitucional y una ola privatizadora, donde varias entidades pasaron a manos de empresarios y grupos financieros, que abarcaban diferentes ramas de la producción y servicios: Bancos, líneas aéreas, telefonía, medios de comunicación, tiendas departamentales, carreteras, etc., racionalizando las estructuras administrativas en Dependencias y Organismos Descentralizados y, en otros casos, la desaparición de Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

En este sentido, los programas sectoriales de mediano plazo destinados al desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, fueron orientados hacia esta dirección; la Simplificación fue entendida ahora como sinónimo de eliminación de lo que no servía (claro, desde la óptica privatizadora y neoliberal del gobierno).

En los informes anuales de Simplificación Administrativa, las dependencias y organismos plasmaban como logros importantes la racionalización y fusión de estructuras administrativas, pero sin mencionar por asomo la realización de algún tipo de estudio o investigación que justificará tal acción.

Al final, como se verá más adelante, los resultados de los programas de Simplificación Administrativa tenían que ver más con el fortalecimiento de los agentes económicos y la promoción de las exportaciones, que con acciones destinadas a la salud y al bienestar social.

**Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF).**

Las acciones tomadas por esta administración para la Simplificación Administrativa estuvieron destinadas a fortalecer la política neoliberal del régimen, que a atender a los grupos desprotegidos y a la dotación de servicios básicos como la salud, la educación y la vivienda.

Esta política instrumentada para el sexenio 1989-1994 se circunscribió al Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF) como fue conocido durante este sexenio, a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).<sup>44</sup>

El PGSAPF se sustentó en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 9 de febrero de 1989; en el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

Dichas bases estipulaban que el PGSAPF debía ser integrado por los programas específicos que elaborara cada Dependencia y Entidad, estos debían contemplar acciones relativas a:

- Las relaciones hacia el interior de cada dependencia o entidad, entre dos o más dependencias o entidades y las que se den entre dependencias y entidades.

---

<sup>44</sup> Véase Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *"Lineamientos y Metodología. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal"*. México. Unidad de Comunicación Social-SECOGEF, noviembre de 1992, p. 2-29

- Las relaciones entre sector público y los particulares, en lo que se refiere a simplificación de sistemas y procedimientos.
- La simplificación de la normatividad correspondiente al gasto público federal, y
- El fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales: Asimismo se deberá propiciar, en aquellos casos en que sea procedente conforme a la ley, **la transferencia a los estados y municipios de aquellas funciones que hayan sido objeto del proceso de simplificación.**<sup>45</sup>

Las acciones que se proponen en este Acuerdo son demasiado generales, en ellas no se especifican acciones concretas y mucho menos la intención de atacar una problemática particular, que surja de una detección oportuna de necesidades en todo el Sector Público.

Problemas heredados como: la concentración de recursos y estructuras en la Ciudad de México; articulación de los programas de Desconcentración y Descentralización con los programas sectoriales; adecuación de las estructuras administrativas existentes en las dependencias y entidades; fortalecimiento de la gestión pública en estados y municipios; agilización de servicios y trámites proporcionados a la ciudadanía, etc. no son mencionados en su singularidad y dimensión.

En cambio, el PGSAPF se trazó como objetivos fundamentales:

- "El fortalecimiento e impulso de la modernización económica del país.
- La consolidación de una cultura administrativa que propicie la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.

---

<sup>45</sup> *Cf.* Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.*, p. 8.



- La ampliación de la concertación social como un instrumento de transformación de la acción pública.
- La prevención y el combate a la corrupción.
- El fomento de una mayor confianza y cercanía de la sociedad con su gobierno.
- El cumplimiento honesto y eficaz en el desempeño de los servidores públicos.<sup>46</sup>

Para el cumplimiento de estos objetivos, la SECOGEF solicitó que los programas de simplificación administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberían estar integrados por las siguientes acciones, denominadas vertientes:

- 1) Desconcentración y Descentralización.
- 2) Desreglamentación Administrativa.
- 3) Agilización de Tiempos, Pasos y Requisitos de los Trámites Vigentes.
- 4) Modernización Integral de los Sistemas de Atención al Público.

En cuanto al primer punto, el Programa General de Simplificación Administrativa estableció que "las medidas de desconcentración deben considerar funciones o procesos completos, conservando únicamente la normatividad y las políticas en las oficinas centrales, a fin de evitar problemas adicionales al fragmentar los procedimientos y funciones (sic); de igual forma, deben preverse acciones tendientes a vigilar que el trámite que se llevará a cabo en una oficina del interior del país, se efectúe de manera ágil, eficiente y oportuna".<sup>47</sup>

Estos procesos se debían atender a través de tres aspectos fundamentales: en primera instancia, habían de traducir en beneficios directos e inmediatos a la

<sup>46</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 13.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

ciudadanía, "resolviendo problemas críticos de servicios deficientes y complejos"<sup>48</sup>, a través de la colaboración interinstitucional o intersectorial, definidas por el PGSAPF como acciones de "alto impacto", las cuales tendrían mayor énfasis dentro del Programa.

En segundo lugar, en un mejoramiento de las funciones sustantivas que apoyen la transparencia y la eficiencia de los procesos administrativos, con el objeto de mejorar integralmente las actividades básicas de las dependencias y entidades de la APF.

Y por último, la optimización de la administración interna con el propósito de agilizar, modernizar o desconcentrar procesos, sistemas y procedimientos de carácter administrativo o relacionados con actividades o funciones de apoyo y asesoría.<sup>49</sup>

El seguimiento e instrumentación de las acciones de simplificación correspondería a cada Secretaría, en su calidad de cabeza de sector y con la participación de los organismos sectorizados, al igual que en el sexenio anterior, pero con una variante: el Comité Sectorial de Simplificación Administrativa.

A diferencia del gobierno anterior, en que los informes eran remitidos a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para su seguimiento y la evaluación, ahora cada Dependencia debía contar con sus propios mecanismos de coordinación, vigilancia y evaluación para el Programa de Simplificación Administrativa del Sector, responsabilidad de dicho Comité.

Los Comités Sectoriales estaban integrados de la siguiente forma:

---

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Cfr.* Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.* . p.18.

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <b>"Presidente</b>        | Oficial Mayor del Ramo.   |
| <b>Secretario Técnico</b> | Auditor General o Contralor Interno.  |
| <b>Miembros</b>           | Representante de la SECOGEF ( Comisario)<br>Titulares de las Unidades Administrativas<br>Centrales y Órganos Desconcentrados de la<br>Dependencias<br>Representantes de los Organismos Descentralizados<br>y Entidades del Sector." <sup>50</sup> |

El objetivo de los Comités era "fungir como mecanismo promotor del mejoramiento de la gestión pública, integrando el programa de simplificación de la Dependencia, vigilando su desarrollo y evaluando los resultados alcanzados; asimismo constituirse como enlace formal de coordinación ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".<sup>51</sup> Como funciones primordiales tenían las de:

- Emitir las disposiciones necesarias para garantizar que se de cumplimiento a las normas y lineamientos que dicte la SECOGEF.
- Integrar el Programa de Simplificación del Sector, vigilando que se cumpla con los compromisos contraídos ante la opinión pública y la SECOGEF
- Evaluar periódicamente el avance y resultados de las acciones instrumentadas.
- Presentar mensualmente a la SECOGEF, el reporte de avance del programa sectorial.
- Coordinar con la SECOGEF lo inherente, tanto a la estrategia de capacitación de los servidores públicos responsables de la atención al público, como de la difusión de los resultados de simplificación del sector, a través de sus

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>51</sup> *Id.*

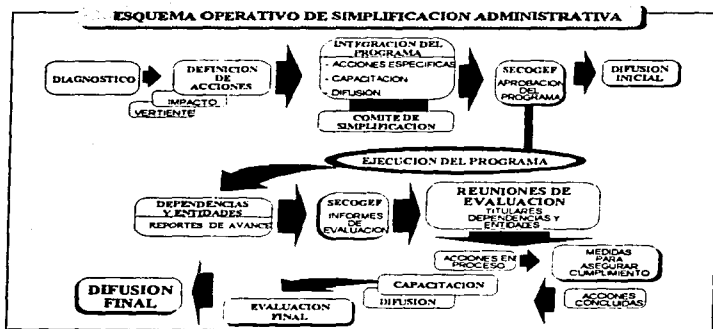
## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

respectivas Direcciones Generales de Comunicación Social.<sup>52</sup>

Los reportes o informes de avance eran parte fundamental del esquema operativo de Simplificación Administrativa, que las Dependencias debían enviar a la SECOGEF, los cuales debían estar estructurados por una serie de subprogramas específicos:

- Programa de acciones de simplificación.
- Programa de capacitación a los servidores públicos en apoyo a las acciones de simplificación instrumentadas.
- Programa de difusión de las medidas simplificadas.

El siguiente esquema permite obtener una visión más general sobre la operación del Programa General de la Administración Pública Federal:



FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Programa General de Simplificación de la Administración Pública", 1992, p. 26.

<sup>52</sup> Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.* p. 20-21

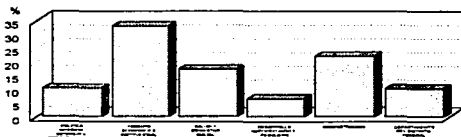
Al finalizar el sexenio en septiembre de 1994, la SECOGEF reportó la realización de 2,919 acciones en todas las dependencias de la Administración Pública Federal; de ellas 1,725 correspondieron a la vertiente de Agilización de Trámites Administrativos; 579 a la Modernización de los Sistemas de Atención al Público; 412 a la Desconcentración de Decisiones y Recursos; y 203 a la Desreglamentación Administrativa.<sup>53</sup>

**PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**ACCIONES POR SECTOR GUBERNAMENTAL**

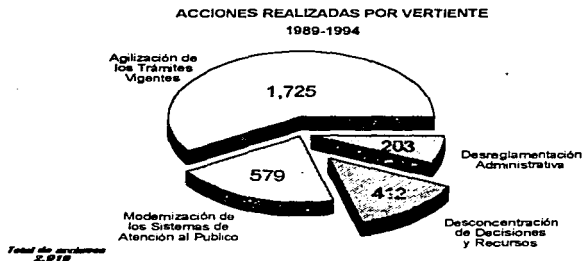
Total de Acciones 2,919

|   |     |        |
|---|-----|--------|
| POLITICA INTERIOR, EXTERIOR Y PROCURACION DE JUSTICIA | 301 | 10.3 % |
| FOMENTO ECONOMICO E INTERNACIONAL                     | 956 | 33.1 % |
| SALUD Y BIENESTAR SOCIAL                              | 505 | 17.3 % |
| DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESQUERO                    | 190 | 6.5 %  |
| ADMINISTRACION  | 650 | 22.1 % |
| DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL                     | 297 | 10.1 % |



**FUENTE:** Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos", 1992, pp. 63 y 69.

<sup>53</sup> Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994". México. Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V., octubre de 1994, p. 49-85.



**FUENTE:** Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos", 1992, pp. 63 y 69.

En cuanto a la vertiente de Desconcentración, las acciones más destacadas se encuentran ubicadas en las Secretarías de Comunicaciones y Transportes; Gobernación; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Social y Petróleos Mexicanos.

#### **Acciones de Desconcentración Administrativa.<sup>54</sup>**

##### **1. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).**

Los esfuerzos durante este sexenio se encaminaron principalmente a "fortalecer" los Centros SCT, para que estos organismos llevaran a cabo la prestación de los servicios y la construcción de obras que sean responsabilidad de la SCT; dotándolos de mayor autonomía orgánica y técnica.

<sup>54</sup> Para mayor información sobre los resultados en materia de Simplificación y Desconcentración Administrativa para el sexenio 1989-1994, Véase Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994". México. Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V., octubre de 1994.

Hasta 1988, aún no se había consolidado del todo la fusión de los Centros SAHOP y los de la SCT que dio inicio desde 1983, con las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en aquel entonces.

Para concluir con este proceso, los Centros SCT fueron creados como órganos desconcentrados a partir de 1991, en que se le transfirieron funciones y facultades para:

- Representar a la Secretaría en la entidad federativa de su adscripción, con excepción de aquellas atribuciones conferidas expresamente al Secretario.
- Ejecutar los programas de la Secretaría, de conformidad con las normas e instrucciones que determinen las unidades administrativas centrales.
- Ejercer desconcentradamente el presupuesto autorizado, así como registrar y controlar los compromisos.
- Formular y gestionar las modificaciones presupuestales<sup>55</sup>.

Sin embargo, con las medidas de "racionalización organizacional", término novedoso en esos años para designar la eliminación de plazas y puestos de estructura, consecuencia del "Cambio Estructural" y la "Reforma del Estado"; se eliminaron 278 departamentos y 31 subdirecciones en la totalidad de los Centros SCT.

Es de hacerse notar que en la aplicación de políticas de este tipo, no es posible encontrar estudios organizacionales que justifiquen tales políticas, ni proyectos alternos que enuncien las nuevas funciones y estructuras de estas organizaciones "racionalizadas". Tuvieron que pasar poco más de tres años para esperar una propuesta semejante que "fortaleciera" a los Centros SCT, después de que su estructura organizacional fue reducida casi a la mitad.

<sup>55</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "*Simplificación y Cambio Estructural...*". *Op. Cit.*, p. 243.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

Si bien, se desconcentraron alrededor de 800 servidores públicos, se les confirió a los Centros SCT atribuciones para efectuar por ellos mismos la programación de sus acciones y la presentación de sus anteproyectos de presupuesto; así como la modificación de su estructura programática y la creación del Sistema Integral de Administración para la sistematización de la información inherente al ejercicio y control de los recursos financieros, humanos y materiales en forma interrelacionada con las oficinas centrales.

Otros resultados obtenidos fueron la expedición de 89 acuerdos secretariales, de los cuales correspondió un 54% (48) a facultades delegadas en favor de órganos centrales (Desconcentración Vertical); un 18% (16) a los Centros SCT; un 16% (14) a otros órganos desconcentrados; y un 12% (11) a diversas unidades foráneas (Desconcentración periférica)<sup>56</sup>.

### **2. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)**

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es responsable, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su propio Reglamento Interior, de regular la actividad comercial e industrial del país.

La decisión de la nueva administración de insertar a México en la economía internacional, a través de la apertura de nuestra economía al capital internacional y el impulso a la industria exportadora, obligó a introducir cambios "substanciales" en la propia SECOFI por ser precisamente la responsable de conducir la política comercial e industrial del país.

---

<sup>56</sup> *Cfr.* Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural...". *Op. Cit.*, p. 247.



Sin embargo, después de 20 años de haberse instrumentado las políticas de desconcentración administrativa en la Administración Pública Federal, no se había conseguido mucho y la SECOFI no estaba muy lejos de esta realidad.

Una revisión en los programas que operaba la Secretaría, reveló que de los 63 servicios existentes sólo el 55% de ellos se encontraba desconcentrado a las delegaciones y aun estos tenían dificultades para su operación.

Por citar sólo algunos datos sobre la excesiva centralización: las áreas centrales absorbían el 88.4% del total del presupuesto de la Secretaría, mientras que a las Oficinas Foráneas sólo les correspondía el 11.6%.<sup>57</sup>

De esta cantidad, el 30.3% se destinaba a las Coordinadoras Regionales (que eran nueve en todo el país y que coordinaban por regiones a las oficinas foráneas) y el 69.7% restante a las otras 54 oficinas, "con lo que no sólo existía escasez de recursos, sino también una mala distribución de los mismos".<sup>58</sup>

Ante esta situación, la SECOFI instrumentó un programa especial para modernizar y simplificar los sistemas y procedimientos internos y de atención al público, buscando:

- Simplificar y mejorar la calidad de los servicios al público mediante la eliminación de trámites, requisitos y formatos innecesarios y/o duplicados.
- Crear áreas de atención al público en las diferentes instalaciones de la Secretaría.

<sup>57</sup> *Cfr.* Argüelles Antonio y José Antonio Gomez. *Op. Cit.* pp. 167-169.

<sup>58</sup> Argüelles Antonio y José Antonio Gomez. *Op. Cit.* p. 169.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

- Desconcentrar las facultades decisorias a las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, así como a las Oficinas de Servicios de la SECOFI.
- Capacitar al personal encargado de atender las demandas del público usuario, sobre todo para la utilización de los nuevos sistemas implantados.<sup>59</sup>

En lo relativo a las políticas de desconcentración, se puso en marcha el Programa de Reestructuración de las Delegaciones Federales SECOFI, que al final del sexenio arrojó buenos resultados, ya que se destinaron más recursos a las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, con lo que se fortaleció su funcionamiento. Se ubicaron en los lugares de mayor demanda; se reforzó su operación a través de equipos de cómputo, remodelación de oficinas, sistemas automatizados y capacitación del personal.

También fueron modificadas sus estructuras y atribuciones, a fin de responder a las nuevas necesidades en materia de comercio exterior y fomento a las exportaciones que imponía la política económica; por último, las Delegaciones se reubicaron en cada uno de las entidades federativas, mientras que las subdelegaciones fueron distribuidas en lugares estratégicos en el interior del país

Por los resultados obtenidos, el Programa de Reestructuración de las Delegaciones SECOFI arroja saldos positivos, que derivaron en un trabajo serio que consolidó el proceso de desconcentración administrativa en esta Dependencia y evidenció que en la administración pública cuenta más la voluntad política que la voluntad al cambio<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural...". Op. Cit. p. 195.

<sup>60</sup> Véase Argüelles Antonio y Gómez, Jose Antonio. "Guía Metodológica para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas": 1a. edición. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994.

### 3. Secretaría de Gobernación

Entre las acciones más sobresalientes en materia de desconcentración administrativa desarrolladas por esta Dependencia, destaca la creación del Instituto Nacional de Migración.

Debido a la dinámica y complejidad del flujo migratorio, producto del incremento de los flujos poblacionales; de la política de los Estados Unidos respecto a los migrantes mexicanos y a la necesidad de contar con un aparato administrativo organizado y moderno; se decretó la transformación de la Dirección General de Servicios Migratorios en el Instituto Nacional de Migración, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.<sup>61</sup>

Con la creación del Instituto, también se amplió la cobertura y atención de los servicios a los extranjeros, evitando su desplazamiento a la capital de la república. Se desconcentraron los trámites a las delegaciones regionales de este Órgano, mediante la emisión de un Acuerdo Delegatorio de Facultades en favor de las Delegaciones Regionales (combinación de políticas de Desconcentración Vertical y Territorial) y con la actualización del Manual de Desconcentración de Trámites Migratorios.<sup>62</sup>

La limitante que se observa en las acciones de desconcentración instrumentadas en este caso, y que durante la presente administración fue una constante, se refiere a que los decretos que dan origen a un órgano desconcentrado, en los que se definen sus objetivos, atribuciones y funciones, estas no se acompañan de la estructura orgánico-

<sup>61</sup> Véase "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración y desaparece la Dirección General de Servicios Migratorios", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de octubre de 1993, pp. 17-18.

<sup>62</sup> Cfr. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural...". *Op. Cía.*, p. 99.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

funcional del órgano o, en su defecto estas, no se encuentran previamente autorizadas por las autoridades correspondientes.<sup>63</sup>

De nada sirve iniciar un proceso amplio de desconcentración de funciones y recursos, si estos no aterrizan en estructuras administrativas debidamente autorizadas, donde se delimiten los puestos y las áreas que proporcionan los trámites y servicios a la población.

Se crean Órganos que durante varios meses trabajan en la indefinición por carecer de niveles de autoridad y responsabilidad; así como de áreas con cargas de trabajo excesivas por la falta de personal, ya que se carece de una delimitación clara de las funciones que se deben desarrollar.

Por esta razón es que las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración aun les falta por solucionar:

- La creación de acciones de cobertura de inspección migratoria.
- La creación de un sistema de información y orientación al público.
- Contar con una infraestructura computacional, que agilice trámites y acorte los tiempos de respuesta.
- Continuar con la revisión de la estructura orgánico-funcional del Instituto y de las delegaciones, para mejorar y reforzar las áreas de normatividad y de atención al público.

---

<sup>63</sup> De acuerdo con las reformas, modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1995, corresponde a la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo la autorización de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizar el soporte presupuestal.

- El marco de desconcentración de facultades para ampliar la cobertura del servicio, tanto de regulación de estancia como de control de inmigración.
- Consolidar la operación de la Delegación Metropolitana, como medida de atención a la creciente demanda de servicios en el Distrito federal y estados circunvecinos, donde no se cuenta con presencia migratoria.<sup>64</sup>

#### 4. Petróleos Mexicanos (PEMEX)

Sin duda que una de las acciones más significativas y de la que se ha escrito mucho y quizás se continuará haciendo es la reorganización de Petróleos Mexicanos en un centro corporativo, integrado por cuatro organismos subsidiarios: Pemex Exploración y Producción, encargado de la exploración y explotación del petróleo y gas natural; Pemex Refinación, responsable de los procesos industriales y la elaboración de productos petrolíferos; Pemex Gas y Petroquímica Básica, orientado al procesamiento del gas natural, de los líquidos del mismo y de las materias primas; y Pemex Petroquímica, que atenderá los procesos industriales que formen parte de la petroquímica secundaria.<sup>65</sup>

Con la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos del 16 de julio de 1992, se determina un nuevo proceso que tiende a descentralizar la operación técnica en organismos subsidiarios, dentro de un esquema de coordinación y colaboración, con el firme propósito de conseguir alianzas estratégicas que aseguren mercados y acceso a tecnologías de punta.

Se separan las actividades industriales y comerciales; se enfatiza la autonomía de las áreas operativas y evoluciona la industria petrolera, ello representó un proceso de

<sup>64</sup> Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificación y Cambio Estructural...". *Op. Cit.*, p. 101-102

<sup>65</sup> Véase "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios". Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1992, pp. 30-35.

## ***CONSIDERACIONES TEÓRICAS***

---

simplificación de la administración, descentralización de funciones y desconcentración de recursos.

En materia de desconcentración territorial sobresalen el traslado de Pemex Petroquímica a Coatzacoalcos, Veracruz y de Pemex Exploración y Producción a Villahermosa, Tabasco.

Quizás en ningún otro organismo Paraestatal como en PEMEX las políticas de corte neoliberal y empresarial han sido aplicadas con ciertos resultados positivos (para las arcas nacionales, aunque no necesariamente sobre los derechos de los trabajadores).

La evaluación final sobre la decisión de crear a PEMEX en una empresa multinacional con fines lucrativos requerirá de algunos años más, para determinar que tan factible sería la introducción de este enfoque en los sistemas administrativos que actualmente existen en la Administración Pública Paraestatal.

Pero cualquier cambio que afecte el patrimonio de millones de mexicanos (como lo es el petróleo) deberá pasar necesariamente por profundos estudios orientados a evaluar su impacto en la economía nacional y la administración pública y no para ofrecer la riqueza nacional al mejor postor. Es sobre este punto en que se deberán analizar en el futuro las políticas de desconcentración y descentralización instrumentadas por este organismo.

### **5. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**

Con el decreto presidencial del 22 de mayo de 1992, es creada la Secretaría de Desarrollo Social, que recoge las atribuciones de las extintas Secretarías de Desarrollo

Urbano y Ecología y la de Programación y Presupuesto, la exposición de motivos enviada a la H. Cámara de Diputados por el Ejecutivo federal, justificaba la creación de la SEDESOL argumentando que en una sola Dependencia quedarían comprendidas las políticas de bienestar social y mejoramiento de la calidad de vida.

La creación de esta Secretaría fue la culminación de lo que en sus inicios fue un programa fuertemente impulsado por Carlos Salinas de Gortari que después se convirtió en una política permanente de gobierno: Solidaridad.

El 4 de junio de ese mismo año es publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la SEDESOL, por el cual son creados cuatro nuevos órganos desconcentrados: El Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Instituto Nacional de Solidaridad; la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, además de las 31 Delegaciones Estatales SEDESOL.

Sin embargo, la fusión de las dos Secretarías y la creación de las nuevas unidades administrativas y órganos desconcentrados no se dio de la mejor manera posible, ni con los tiempos que requería tal empresa.

La premura con la cual fue creada esta Secretaría no dio el tiempo suficiente para interpretar las nuevas atribuciones y determinar lo que el Ejecutivo Federal pretendía de esta nueva Dependencia. Para empezar, ni los propios funcionarios sabían a ciencia cierta cuáles eran sus funciones ni como se habían a estructurar los programas de solidaridad, se tuvo que aprender "sobre la marcha".

La excesiva atención que al Programa Nacional de Solidaridad dio el Poder Ejecutivo y

## ***CONSIDERACIONES TEÓRICAS***

---

a su eminente carácter político ocasionó que se creará una Dependencia "al paso". Sin objetivos y funciones definidas; unidades administrativas con una organización que no era acorde con sus atribuciones; se carecía de los más mínimos procedimientos que orientaran las funciones sustantivas ante la desorganización que representó la fusión de las dos Secretarías

Los nuevos órganos desconcentrados no escapaban a esta situación, en algunas áreas se llegaba al grado de no saber siquiera cual era su objetivo, otras tenían que "inventarse" su trabajo.

Desde el momento de su creación y hasta finales del sexenio fue que esta situación en la SEDESOL fue poco a poco corregida, hacia 1994 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la estructura orgánica de la mayoría de las unidades administrativas de la SEDESOL, incluida la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y sus Delegaciones, el proceso de programación-presupuestación se llevaba con los tiempos acordados y la mayoría contaban con su manual de organización. Pero aun faltaba por definir aspectos como:

- La coordinación con las Delegaciones Estatales SEDESOL y las Delegaciones Estatales PROFEPA;
- Duplicidad de funciones entre el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;
- Manejos del presupuesto asignado al Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional" fuera de la normatividad para el ejercicio del gasto;
- Falta de manuales de procedimientos administrativos;
- Deficiencias en las estructuras administrativas autorizadas, tal fue el caso de las Delegaciones Estatales PROFEPA; y



- **Ambigüedad jurídica sobre las atribuciones de varias unidades administrativas y de las mismas delegaciones estatales SEDESOL y PROFEPA.**

Finalmente, y haciendo una evaluación global de lo hasta aquí expuesto sobre los resultados obtenidos durante el periodo que va de 1983 a 1994, se ofrece el siguiente balance:

**Primero**, si bien el fenómeno jurídico-administrativo de la Desconcentración adquirió mayor presencia en las acciones emprendidas y fue incorporada finalmente en el discurso oficial, faltó voluntad política y programas integrales de coordinación entre las dependencias y entidades para alcanzar un equilibrio real entre las instancias de la Administración Pública Federal Centralizada y los organismos desconcentrados territorialmente y los asentados en la zona metropolitana.

**Segundo**, se observa una inclinación por el discurso populista que enaltece las bondades de la descentralización y la desconcentración administrativa, pero que en la práctica no puede romper con esa inmovilidad y resistencia al cambio por parte de grupos políticos y burocráticos que pertenecen a la administración pública, para implantar correctamente estas políticas.

**Tercero**, las investigaciones y reformas jurídicas heredadas de los años setentas se relegaron al olvido, reinventándolas o descubriéndolas nuevamente, como si jamás hubieran sido nombradas; el trabajo, el empeño y los recursos asignados anteriormente se desperdiciaron y parecen ser condenados al olvido.

**Cuarto**, quizás el problema más serio que enfrenta la administración pública en nuestro país es la falta total de continuidad en las políticas y programas de

## *CONSIDERACIONES TEÓRICAS*

---

mejoramiento administrativo, que logren erradicar por completo las deficiencias que padecen las oficinas de gobierno.

Cada nuevo sexenio, se enfrenta a una situación similar que la de sus antecesores: concentración de recursos y decisiones en las unidades administrativas centrales y débil poder de decisión de sus representaciones en las entidades federativas

Es una lástima que la gran cantidad de recursos erogados en años pasados para impulsar a la desconcentración hayan desaparecido y continúen siendo desperdiciados por la inercia al cambio en las oficinas públicas y al discurso populista de nuestros gobernantes sobre sus virtudes.

Al grado que esa gran derrama de recursos, estudios y dedicación ha sido casi infructífera, debiendo iniciar cada administración como si nunca se hubiese hecho algo por su consolidación como una herramienta jurídica y una técnica administrativa de gran ayuda para el desempeño institucional de la administración pública.

En cada nuevo sexenio es patética la invención de nuevas deficiencias y prioridades, sin poder erradicar ninguna de ellas a su finalización, iniciando otro sexenio con las mismas demandas y los mismos problemas de un pasado que al parecer no hizo nada.

**Quinto**, la administración pública no ha podido superar las limitaciones organizacionales y jurídicas que afectan el buen funcionamiento de sus organismos desconcentrados, todavía se les destinan a "labores de buzón"; en donde la mayoría de los casos los niveles superiores son los únicos que autorizan y deciden sobre problemas que surgen a cientos de kilómetros y en localidades con costumbres y una cultura muy contrastantes.

Y Sexto, cuando la Desconcentración Administrativa convino a la política económica en turno -como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social- fue retomada y glorificada, por otro lado, cuando esta fue empleada afinadamente -caso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial-, no existió una consolidación para que sus efectos fueran permanentes.

"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".<sup>66</sup>

Con este último párrafo se pueden resumir los resultados que han arrojado los programas de desconcentración administrativa aplicados hasta 1994 y como es que el fenómeno de la desconcentración administrativa no ha trascendido.

Más allá de una óptica meramente jurídica, muy limitada por cierto, que se refleja en acuerdos delegatorios y en la publicación de decretos de creación sin que exista detrás estudios serios de planeación y evaluación, sobre la posible estructura administrativa, así como de funciones y procedimientos que racionalicen el trabajo administrativo o, en su defecto, sobre el impacto social, económico o político que pudiera tener para la población, es fundamentalmente a lo que se debe su fracaso o poco éxito en la mayoría de los casos.

Ante tal problemática y apoyándonos en lo que los teóricos han definido como "Proceso Administrativo", es que en el siguiente apartado se pretenden dar las pautas

---

<sup>66</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. "Desconcentración". *Revista de Administración Pública*. México, 1987. Num. 67-68, p. 41. *Cit. por* Vargas García *Noe Op. Cit.*, p. 119.

que nos encaminen hacia una "Metodología para la desconcentración administrativa", que finalmente contribuya a crear órganos con la autonomía técnica, recursos y las condiciones necesarias para que realmente se combata la centralización de decisiones, que ha afectado negativamente el desarrollo de la administración pública en nuestro país, como se ha podido ver a lo largo de este apartado.

### **1.3. Hacia una Metodología para la Desconcentración Administrativa.**

Producto del análisis y la investigación sistemática, la ciencia administrativa va más allá de consideraciones hasta cierto punto empíricas, fruto de la experiencia profesional de un administrador; crea teorías para comprender la situación que priva en una organización determinada; define conceptos para interpretar una realidad y crea técnicas de investigación y análisis para el desarrollo organizacional.

Sin embargo, estas premisas, como ya se ha demostrado, no fueron del todo aplicadas al momento de instrumentar las políticas de desconcentración en la Administración Pública Federal, su instauración y difusión fue más bien resultado del decreto, que producto de análisis y estudios que evaluarán su viabilidad o bien de los problemas que podría enfrentar la dependencia o entidad y sus posibles efectos.

La Desconcentración fue entendida más bien como una medida de tipo jurídico-político más que administrativo; no se comprendió en sus inicios que la desconcentración, para que pudiera servir como elemento innovador y transformador, requería de técnicas, herramientas y métodos precisos que hicieran factible su desarrollo.

En la práctica, las decisiones se centralizaron cuando los montos presupuestales que se manejaban eran elevados y se desconcentraba conforme esos montos disminuían o,

en su defecto, si los administradores de nivel superior tenían confianza en la capacidad y preparación del personal a su cargo, delegaban atribuciones y decisiones, pero centralizaban si está era perdida.

Como se observa, estas consideraciones fueron deducidas de la vida cotidiana o de actitudes burocráticas. No fueron producto de la aplicación de algún método o técnica que se haya llevado a cabo en su implantación.

Sin embargo, la idea de concebir a la Desconcentración como una técnica jurídico-administrativa no es del todo nueva, era ya intuida en 1980 por la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Con la publicación del documento "Marco conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal", esta unidad administrativa dio un esfuerzo considerable por profundizar las acciones que ha este respecto se habían llevado a cabo hasta entonces, ya que el objetivo fundamental de su elaboración fue homogeneizar los programas emprendidos en la administración pública durante el sexenio de José López-Portillo.

En este documento se establecen recomendaciones para que las dependencias y entidades de la administración pública puedan llevar a buen termino sus programas de desconcentración, los cuales se dividieron en tres apartados:

- La Delegación Simple.
- La Desconcentración de Facultades.
- Los Organos Desconcentrados.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Cfr. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal". México, Presidencia de la República, Col. Lineamientos, Núm. 5, 1979, pp. 13-15.

## ***CONSIDERACIONES TEÓRICAS***

---

En lo que respecta a la creación de órganos desconcentrados y la delegación de facultades, dicho documento, definió una serie de criterios generales que habían de seguirse para instrumentar los programas en cada Dependencia y Entidad del Gobierno Federal, en sus diferentes modalidades:

- 1) "Previamente a la desconcentración de facultades se realizará un diagnóstico integral del órgano central que comprenda sus organización y funciones.
- 2) La desconcentración de facultades puede plantearse en términos radicales e inmediatos o presentarse también como un proceso gradual que contemple sus diferentes modalidades de desarrollo
- 3) La normatividad, la planeación, el control y la evaluación globales por lo general quedarán centralizados, mientras que las decisiones operativas, los recursos presupuestales correspondientes y el apoyo administrativo respectivo son funciones que serán objeto de desconcentración.
- 4) La desconcentración debe derivarse de los programas sustantivos de la institución, para mejorar su eficiencia.
- 5) Es conveniente analizar los procedimientos de los servicios que se vayan a desconcentrar, con el objeto de mejorar cada uno de ellos y evitar el traslado de vicios y deficiencias.
- 6) La desconcentración de facultades operativas deberá darse en forma completa para evitar la creación de dobles instancias de solución para el usuario del servicio.
- 7) Es recomendable elaborar programas integrales y específicos de desconcentra-

ción. Asimismo, la desconcentración de facultades de una Dependencia deberá contemplar la posibilidad y conveniencia de relacionar su desconcentración con las de otras dependencias.

- 8) Se deberá establecer un sistema de información que permita una adecuada coordinación entre el órgano central y el o los órganos que hayan recibido la desconcentración de facultades, y de éstos entre sí.
- 9) Es preciso establecer un sistema de control y evaluación de las actividades y servicios, de tal forma que sea posible conocer en todo momento en qué medida las unidades desconcentradas cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlas y con qué grado de eficiencia alcanzan los objetivos que les han sido asignados.
- 10) Se procurará que entre las facultades desconcentradas y las que se ejercen en el centro, exista un nivel de congruencia interinstitucional.
- 11) Deberán realizarse programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que éste asuma de manera eficiente las facultades que le han sido desconcentradas.
- 12) Se procurará concentrar acciones a nivel individual y colectivo para el traslado, en su caso, de personal que se requiere en la desconcentración.
- 13) En el caso de que se registren incrementos en los recursos humanos de la administración pública, éstos deberán adecuarse a los propósitos y programas de desconcentración.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Dirección General de Estudios Administrativos. "Guía para la Desconcentración Administrativa de las Entidades Públicas". Cit. por Argüelles, Antonio y Gómez-Mandujano, José Antonio. *Op. Cit.*, pp. 35-36.

## *CONSIDERACIONES TEÓRICAS*

---

A partir de estas recomendaciones realizadas por la Dirección General de Estudios Administrativos a las dependencias y entidades de la Administración Pública, se observa que desde sus inicios se pretendió darle cierta racionalidad a los programas de desconcentración administrativa.

El error, si es que se le puede llamar de esta manera, es que no establecen técnicas y métodos claramente definidos, como para convertirse en una guía o herramienta administrativa; tales recomendaciones se quedaron en eso: en recomendaciones, que muy bien se podían o no observar.

Pero para aquellos casos que se procuro seguir con ellas faltó el instrumento técnico; es decir, una metodología que orientará detalladamente sobre cómo crear a un órgano desconcentrado.

A partir de esta premisa se aprecia porqué el esfuerzo no fue más allá, lo que contribuyó, en cierta forma, a que la desconcentración administrativa no rebasará ese enfoque jurídico con el que finalmente quedó identificada. Este enfoque al que ha sido reducida, puede ayudar a comprender porque no ha logrado combatir la centralización de recursos y decisiones.

De ahí que esta investigación pretenda demostrar que la desconcentración es una técnica administrativa, cuyo objetivo fundamental sea planear la creación de un organismo desconcentrado. Apoyada en las ciencias administrativas y el derecho.

Bajo esta argumentación la Desconcentración Administrativa ya no es tan sólo una modalidad de organización de la Administración Pública Federal Centralizada, puede covertirse ahora en una técnica administrativa, cuyo objetivo fundamental sea planear



la creación de un órgano desconcentrado. Entendiendo esta técnica como una serie de métodos e instrumentos que pueden denominarse en su conjunto como una guía metodológica.

Para la elaboración de esta metodología se toma como punto de referencia lo que en ciencias administrativas se conoce como el "Proceso Administrativo", que no es sino "la administración en marcha, que para su estudio comprensión y con fin pedagógico se divide en cinco etapas: Planeación, organización, integración, dirección y control"<sup>69</sup> , por otro, la Teoría General de Sistemas, como se vera en el siguiente apartado, que viene a complementarla y apoyarla.

Bajo esta óptica, una metodología para la desconcentración administrativa deberá entenderse como un proceso de actividades y acciones íntimamente relacionadas e interrelacionadas, que tienen como objetivo crear o mejorar la organización y administración de un órgano desconcentrado .

Con una metodología de este tipo se busca dotar de instrumentos racionales y científicos el fenómeno de la desconcentración, bajo una visión sistemática e integral apoyada en el diagnóstico administrativo.<sup>70</sup>

Por lo que a continuación, se detallan una serie de pasos que en un futuro no muy lejano puedan constituirse en una "Guía Metodológica para la Desconcentración de

<sup>69</sup> Laris Casillas, Francisco Javier. "Administración Integral". S/Ed. México, S/Editorial, 1967, p. 37. Para mayor información sobre el Proceso Administrativo, véase, Cunningham, William H. Et. Al. "Introducción a la Administración". Trad. Ma. Teresa Carter Bartlet. 2ª. Ed. México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1992, pp. 145-157.

<sup>70</sup> *Ibidem*. Capítulo I, inciso 1.4, pp. 75-92, para la situación particular de haber sido ya creado el órgano desconcentrado, como es el caso de las Delegaciones Estatales PROFEPA, la presente metodología deberá apoyarse en la aplicación de un diagnóstico administrativo bajo un enfoque de sistemas.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

Estructuras Administrativas”, que logre crear organismos públicos con la capacidad técnica y administrativa para atender en forma inmediata las demandas de una sociedad cada vez más compleja.

La Guía Metodológica estará integrada fundamentalmente por los siguientes elementos:<sup>71</sup>

### **1. Determinación del grado de Desconcentración.**

Esta parte es quizás la más importante del proceso, no sólo por ser la primera, ya que aquí reside la voluntad misma de hasta dónde se desea profundizar la Desconcentración Administrativa: delegación de facultades, desconcentración de trámites y servicios o la creación de un órgano desconcentrado.

Para el desarrollo de este punto se deberán establecer reuniones de trabajo al interior de la dependencia o entidad para poder determinar qué, cómo, dónde y a quién se desconcentrarán los trámites y servicios;

Estas reuniones deberán estar apoyadas en una serie de análisis y diagnósticos administrativos sobre la organización y funcionamiento de las unidades administrativas, con base en las atribuciones que ellas tengan asignadas de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interno, Acta Constitutiva o Acuerdo de Creación, según corresponda. Tomando siempre como punto de referencia el o los

---

<sup>71</sup> Para el desarrollo de esta Metodología se tomó como referencia la “Guía Técnica para la Desconcentración Administrativa de las Entidades” *Cfr. por* Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio. *OP. Cit.*, p. 37-42. Que más que una síntesis, se precinde retomar varias de sus recomendaciones aportando ideas nuevas, con el propósito de ofrecer una herramienta a cordo con las condiciones actuales de la administración pública.

grupos sociales de la población a los que se pretende beneficiar, o bien aquellos que demandan los servicios.

Se recomienda tener presente una visión de conjunto, sistemática e integral sobre los servicios y trámites que realiza la dependencia o entidad.

## **2. Determinación de los servicios a desconcentrar.**

Una vez definido el grado de Desconcentración sobre cada uno de los programas, recursos y toma de decisiones, se enlistarán el total de trámites y servicios que proporcionan tanto las unidades administrativas centrales como los órganos desconcentrados, si es que existieran estos, para su análisis y revisión, con el propósito de determinar aquellos "servicios cuya demanda se origine en el interior de la república, siempre y cuando se justifique en función del número de usuarios de la localidad, el volumen de operaciones, la reducción de tiempo y costo de trámites, la necesidad de colaborar con otras entidades estatales, así como los programas que se ordene atender por el titular del ejecutivo federal y a solicitud expresa de alguna entidad estatal".<sup>72</sup>

## **3. Análisis de los procedimientos.**

Con la identificación de los servicios y trámites a desconcentrar, se analizará el o los procedimientos administrativos que los sustenta, ahora bien, en caso de no existir se iniciará inmediatamente con su documentación partiendo de la premisa que se deberá de elaborar de acuerdo a cada necesidad; es decir, partir del hecho que deberán estar

---

<sup>72</sup> Dirección General de Estudios Administrativos. "Guía para la Desconcentración Administrativa de las Entidades Públicas". Cit. por Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Op. Cit. , p. 37.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

enfocados en el grado de desconcentración que se ha elegido, tomando como referencia el análisis de los servicios y trámites específicos que se hayan seleccionado.

### **4. Determinación de la estructura orgánica.**

Si la institución cuenta con órganos desconcentrados, unidades u organismo en diferentes localidades del país, será imprescindible que estas detallen los datos de los servicios que proporcionan, lo cual puede dar lugar a una reestructuración de tales órganos o a la creación de estos.

Para determinar la estructura de un órgano desconcentrado, puede seguirse:

**La agrupación por procedimientos.-** En ella se recomienda en listar o clasificar al órgano con base en una tipificación de los servicios, ya sea por su naturaleza o por el usuario a quien se dirige, que por lo general no es de mucha aplicación en la APF, más bien se aplica en la delegación de facultades.

**La agrupación por áreas administrativas.-** En esta se agrupan de acuerdo con las unidades administrativas centrales que operan los trámites y servicios, teniendo presente que esta es la función principal de cada órgano.

Posteriormente, se diseña un "modelo de organización" que responda a la totalidad de servicios que se proporcionarán en el interior del país y una vez diseñada es conveniente revisarla de la siguiente manera:

- 1.- Enunciar o enlistar la totalidad de servicios que se proporcionarán en el interior del país;

II.- revisar que la estructura orgánica permita ejecutar adecuadamente las operaciones necesarias para proporcionar los servicios enlistados;

III.- en cada órgano desconcentrado que exista o se desee crear, será necesario revisar:

- a) Los procedimientos u operaciones encomendados con el objeto de no pasar por alto ningún detalle en su descripción;
- b) que las funciones que tengan encomendadas sean completas y adecuadas para la correcta realización de sus operaciones, además de ser conducentes con la prestación eficaz de los servicios;
- c) que la autoridad atribuida sea suficiente para el cumplimiento de las funciones, delimitando perfectamente las responsabilidades de los servidores públicos y los niveles de coordinación correspondientes.

IV.- que estén bien precisadas las relaciones jerárquicas en la estructura orgánica;

V.- que sean definidas con detalle las relaciones entre los órganos desconcentrados y estos con las unidades administrativas centrales, instituciones, entidades federativas, municipios y dependencias o entidades de la APF con las que colaboran.<sup>73</sup>

Por último, deberá encomendarse la dirección del órgano desconcentrado a un puesto de nivel superior, en el cual delegue autoridad suficiente al titular de la dependencia o entidad de la APF.

---

<sup>73</sup> Cfr. Dirección General de Estudios Administrativos. "Guía para la Desconcentración Administrativa de las Entidades Públicas". Cit. por Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. *Op. Cit.*, p. 38.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

### **5. Criterio geográfico**

Para determinar el criterio geográfico, es conveniente enumerar los servicios a desconcentrar, indicando los lugares donde se origina su demanda, así como el número de usuarios, actuales y potenciales por localidad, municipio y entidad federativa.

Posteriormente, deberá elegirse el lugar en el que físicamente se establecerá la sede del organismo; para lo cual se deben tener presentes aspectos como: acceso a la población a los servicios, los servicios conexos, la cercanía con las sedes de otras instituciones con las que colabora y ahorro presupuestal.

Al momento de definir este punto, también se deberá tomar en cuenta si la zona geográfica, puede determinar la estructura y organización de los órganos desconcentrados o aquellos de nueva creación, para efectuar los ajustes correspondientes.

### **6. Métodos de Implantación.**

La etapa de implantación se puede realizar adoptando, según las necesidades de la dependencia o entidad, cualquiera de las siguientes modalidades para su aplicación:

#### **-Total y Definitiva**

Si el proceso es relativamente sencillo, debido a que fue creado con anterioridad el órgano desconcentrado y los cambios no involucran cambios considerables en las funciones y procedimientos, estructura administrativa o en las cargas de trabajo, se

puede realizar la implantación definitiva del programa y realizar los ajustes necesarios sobre la marcha.

**- En Paralelo**

Consiste en la operación simultánea, por un periodo determinado, tanto de las funciones y actividades o estructuras tradicionales como de las que se van a implantar. Esto permite realizar modificaciones y ajustes sin crear graves problemas, al tiempo que permite que el nuevo órgano funcione normalmente antes de que desaparezca el anterior.

**- En Prueba**

Se diseñarán unidades piloto con las funciones del nuevo órgano, con la finalidad de medir su eficacia. Debe entenderse que esto es posible únicamente cuando existe una relativa semejanza en las condiciones que imperan entre la unidad piloto y el órgano desconcentrado o unidad administrativa que se desea reestructurar.

**- Gradual**

Consiste en dividir el programa e implantarlo sin ocasionar grandes alteraciones, y avanzar a la siguiente etapa sólo hasta que se haya consolidado suficientemente la anterior.

Se trata de una modalidad más lenta y cómoda que los anteriores, que en ocasiones requiere más tiempo que el previsto inicialmente. Sin embargo, esta aparente desventaja se compensa, ya que permite un cambio gradual y perfectamente controlado.

### **7. Diseño del sistema de información.**

El diseño del sistema de información es una necesidad imprescindible, ya que a través de éste se asegura la comunicación entre los las unidades administrativas centrales y el o los órganos desconcentrados.

Para diseñar el sistema, se requiere haber definido:

- "Las unidades administrativas centrales de planeación y control;
- los objetivos y políticas generales de los órganos a desconcentrar,
- la naturaleza de las relaciones (funcional, de autoridad, de colaboración, de coordinación, etcétera).

Debe determinarse previamente la información requerida para la toma de decisiones en cada uno de las unidades administrativas de planeación y control.

Asimismo, es recomendable estudiar la posibilidad de crear una unidad administrativa central que se encargue de concentrar instrucciones, órdenes, etcétera, de las unidades administrativas centrales a los órganos desconcentrados y viceversa, a fin de que la información vaya directamente hacia donde se necesita."<sup>74</sup>

### **8. Determinación de recursos.**

Para asegurar la correcta implantación del órgano desconcentrado o mejorar su funcionamiento se deberán determinar los recursos humanos y materiales necesarios para su operación:

---

<sup>74</sup> Dirección General de Estudios Administrativos. "Guía para la Desconcentración Administrativa de las Entidades Públicas". Cit. por Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. *Op. Cit.* . p. 40.



**Recursos humanos:** "se recomienda seleccionar y contratar personal de la localidad o bien reubicar en el interior al personal de las unidades administrativas centrales en sus lugares de origen o preferencia".<sup>75</sup>

**Recursos materiales:** local, mobiliario, equipo, etcétera, en la cantidad y calidad convenientes.

### **9. Formulación de propuestas.**

Esta etapa debe considerar:

1. La necesidad de desconcentrar cada uno de los servicios que brinda la institución, indicando la ubicación física de las unidades y el número de usuarios a beneficiarse, anexándose las peticiones específicas.
2. El funcionamiento de la estructura de los órganos desconcentrados y los efectos que causaría su establecimiento en la dependencia o entidad.
3. El criterio geográfico a utilizar.
4. El método de implantación más viable, exponiendo ventajas, desventajas y sus consecuencias inmediatas y mediatas, según el caso.
5. El sistema de información requerido expuesto al máximo detalle posible para efectos de supervisión y control.
6. La determinación cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos, materiales y financieros con el visto bueno, de ser posible, de los responsables de las unidades administrativas respectivas.
7. Las limitaciones de carácter legal, técnico, administrativo y/o financiero, así como sus posibles soluciones.
8. Las consecuencias a corto, mediano y largo plazos, en caso de su aprobación o

---

<sup>75</sup> *Id.*

rechazo.<sup>76</sup>

## **10. Implantación.**

Una vez aprobada la propuesta por parte de las autoridades correspondientes, en la mayoría de los casos por el titular de la Dependencia o Entidad, como por los funcionarios responsables de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se esta en condiciones de presentar para su aprobación el acuerdo o decreto para la creación, supresión o modificación del o los órganos desconcentrados; el cual, una vez autorizado, se presenta ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, esta Metodología estaría incompleta sino es complementada con una visión de sistemas por parte de los responsables de su aplicación apoyada en las técnicas establecidas para el análisis de sistemas administrativos, que llevará a la elaboración de un diagnóstico sobre los males que aquejan a la organización, lo que necesariamente llevará a un plan de mejoramiento administrativo, como se verá en el siguiente apartado.

### **1.4. El Diagnóstico Administrativo.**

#### **1.4.1. El Enfoque de Sistemas.**

Conocer la enorme complejidad y diversidad de las organizaciones que existen hacia el interior de la administración pública, requiere de una serie de técnicas de análisis y

---

<sup>76</sup> Cfr. Dirección General de Estudios Administrativos. "Guía para la Desconcentración Administrativa de las Entidades Públicas". Cit. por Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. *Op. Cit.*, p. +1

estudio que den cuenta de su importancia en el contexto social y para el desarrollo del país.

Su interacción con otras múltiples organizaciones las rodea de un ambiente que afecta y permea sus objetivos. en su interior priva una red de operaciones y procesos por demás complicados y sujetos a normas y leyes, a veces excesivas.

Estas organizaciones requieren de herramientas de análisis que les proporcionen una visión integral sobre su desempeño institucional y al mismo tiempo les permita detectar errores y desviaciones en sus objetivos y metas. Y una de esas técnicas es la aplicación de la Teoría de Sistemas.

Uno de los paradigmas metodológicos desarrollados con más éxito en los últimos años, es precisamente el análisis sistémico o enfoque sistémico. A través de éste, la realidad o una parte de ella bajo objeto de estudio se conceptualiza como un "sistema", mientras que el resto pasa a ser el "entorno" o "ambiente" del sistema. A partir de estos conceptos se desarrolla un proceso interpretativo de la realidad: una visión de sistemas.<sup>77</sup>

El enfoque de sistemas es una manera de pensar acerca de fenómenos que trabajan agrupadamente y en dependencia hacia un objetivo general, ya que se deben visualizar factores internos y externos integrados en un todo, conformando una unidad autónoma de estudio y que a su vez forma parte de otro sistema.

La visión de sistemas permite allegarse de toda una serie de información relevante para la toma de decisiones o de aquella que específicamente señale el mejor uso de los

---

<sup>77</sup> Véase Churchman. "El Enfoque de Sistemas", México, Ed. Diana, 1968.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

---

recursos para la determinación de objetivos y factores internos; es decir, que el enfoque sistémico implica la constitución de un "sistema de información"<sup>78</sup>.

El enfoque de sistemas, por ser precisamente una concepción teórica sobre una realidad determinada, esta integrado por una serie de categorías fundamentales que dan cuerpo a este método de estudio, ellas son:

### **Sistema**

Definido como "un conjunto de elementos relacionados entre sí con un propósito determinado. Lo que caracteriza a un sistema es el propósito (sic) para el cual existe. Lo que se analiza en un sistema son sus elementos y sus relaciones entre ellos en función de los objetivos del sistema".<sup>79</sup>

El concepto de sistema se refiere a un conjunto de elementos relacionados entre sí con un fin determinado, cuyos elementos característicos son:

- Un conjunto o combinación de cosas o partes.
- Integración o interdependientes.
- Sus relaciones y sus atributos las hacen formar un todo unitario.
- Que cumple con un propósito o realiza una determinada función.

Se concluye así que un sistema "es una concepción unitaria de un conjunto que funciona como un todo, debido a la interdependencia de sus parte".<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> *Cfr.* Churchman. *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>79</sup> Córdoba, Julio. "Elementos del Enfoque de Sistemas para la Administración", en Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos, p. 25. *Cit. por* Lechuga Moreno, Roberto. "El Análisis de Sistemas en la Administración Pública (el Estudio de un Caso)". México. Tesis de Licenciatura. UNAM-FCPyS, 1985, p. 8.

<sup>80</sup> Lechuga Moreno, Roberto. "El Análisis de Sistemas en la Administración Pública (el estudio de un Caso)". Tesis UNAM-FCPyS. México, 1985, p. 9.

### Medio Ambiente o Entorno del Sistema

"Los sistemas afectan y son afectados por la realidad inmediata a ellos. Esta porción de la realidad que puede afectar o ser afectada por éste es lo que se denomina ambiente o entorno del sistema".<sup>81</sup>

De acuerdo con el Dr. Felipe Lara Rosano, existen dos clases de entorno:

- a) El entorno transaccional, que es el que directamente afecta o puede ser afectado por el sistema.
- b) El entorno contextual, que es el que sólo indirectamente afecta o es afectado por el sistema.<sup>82</sup>

También se considera que el medio ambiente es un efecto del propio sistema, integra las cosas y personas que son "constantes" o dadas desde el punto de vista de sistemas; aunque también pueda ocurrir que "El medio ambiente no es tan solo algo que esta fuera del contorno del sistema, sino que es algo que determina como opera el sistema".<sup>83</sup>

### Suprasistema y Subsistema.

"Los sistemas no existen aislados, sino conforman una jerarquía sistemática (...) todo sistema es parte de un sistema mayor que lo comprende y que se denomina Suprasistema, y a su vez, comprende como elementos a sistemas menores que constituyen sus Subsistemas".<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Lara Rosano, Felipe. *"Metodología para la Planeación de Sistemas: un Enfoque Prospectivo"*. 1ª ed. México. UNAM, mayo de 1990. Cuaderno de Planeación Universitaria 3ª época, Año 4, Núm 2, p. 21.

<sup>82</sup> Cf. Lara Rosano, Felipe. *Op. Cit.*, p.22.

<sup>83</sup> Churchman. *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>84</sup> Lara Rosano, Felipe. *OP. Cit.*, p. 21.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

"Los suprasistemas y subsistemas se integran de un conjunto de elementos que trabajan agrupadamente para el objetivo general del todo. El enfoque de sistemas es simplemente una manera de pensar acerca de estos sistemas totales y sus componentes".<sup>85</sup> Así como del medio ambiente con el que interactúan.

Siguiendo con esta visión de conjunto, se puede decir que también parte del entorno o medio ambiente lo constituye la porción del Suprasistema situada fuera del sistema. Y un conjunto completo de subsistemas, las interrelaciones que presentan y sus formas de actuación, constituyen un enfoque de sistemas sobre un problema o fenómeno sujeto de estudio.

De acuerdo con estas categorías es que el enfoque de sistemas es un método de investigación, que destaca el sistema total en vez de sistemas componentes; se esfuerza por optimizar la efectividad del sistema total, en lugar de mejorar la eficiencia de elementos individuales.

Calcula la mejoría buscando las causas del mal funcionamiento dentro de los límites de los sistemas, rehusa agrandarlos y extender la investigación con diseños alternos más allá de las fronteras de los sistemas inmediatos.

Este enfoque coloca al planeador en el papel de jefe, en vez de seguidor, y considera el rediseño y configuraciones de sistemas mediante la eliminación de barreras legales y geográficas. El enfoque de sistemas es una metodología de diseño que se caracteriza por lo siguiente:

---

<sup>85</sup> Churchman. *Op. Cit.*, p. 28.

1. El problema se define en relación con los sistemas suprasistemas o supraordinarios a los cuales pertenece el sistema de referencia y está relacionado mediante aspectos comunes en los objetivos.
2. los objetivos del sistema generalmente no se basan en el contexto de subsistemas sino que se deben revisar en relación con los suprasistemas o con el sistema total.
3. Los diseños actuales se deben evaluar en términos de costos de oportunidad o del grado de divergencias del sistema del diseño óptimo.
4. El diseño óptimo por lo general no se puede encontrar incrementadamente cerca de las formas presentes adoptadas; este implica planeación, evaluación e implantación de nuevas opciones que ofrecen salidas innovadoras y creativas para el sistema total.
5. El diseño de sistemas y el paradigma de sistemas implican procesos de pensamiento como inducción y síntesis que difieren de los métodos de deducción y reducción utilizados para obtener mejoría de sistemas a través del paradigma de ciencia.
6. La planeación se concibe como un proceso por medio del cual el planeador asume el papel de director en vez de seguidor. El planeador debe animar la elección de opciones que alivien e incluso se opongan, en lugar de reforzar los efectos y tendencias no deseados de diseños de sistemas anteriores.<sup>86</sup>

El enfoque sistémico se ha utilizado como herramienta metodológica en varios campos del conocimiento, como la economía, la política, la biología, la geografía y la

---

<sup>86</sup> Cfr. Lara Rosano, Felipe *Op. Cit.*, p. 41-67.

administración.

Específicamente en esta última, ha comprobado ser una metodología idónea para diagnosticar la situación que priva en una organización determinada, Como se verá en los siguientes apartados.

#### **1.4.2. El Análisis de Sistemas Administrativos.**

El análisis de un sistema consiste en construir un modelo conceptual de las porción de la realidad relevante al problema, que incluya la definición del sistema propiamente dicho y de sus elementos, así como de los entornos relevantes y las relaciones que se establecen, entre todos estos elementos, tanto en el interior como en el exterior del sistema.

Aplicando estos términos a la administración Pública, el análisis de sistemas administrativos es la definición de los sistemas o subsistemas que se existen en una dependencia o entidad, de sus elementos, así como del medio ambiente y las relaciones que se establecen entre todos estos elementos, tanto al interior como al exterior de ellos.

Tal como define Victor Manuel Martínez Chávez: "El análisis administrativo es resultado de un esfuerzo planeado en el cual la investigación debe partir del reconocimiento de las anomalías en las acciones administrativas y sus antecedentes".<sup>87</sup>

El análisis de sistemas administrativos se debe emplear para captar, interpretar y evaluar la estructura vigente y las tendencias de transformación de un organismos público, a través de esta metodología es posible disponer de un conocimiento pleno

---

<sup>87</sup> Martínez Chávez, Victor Manuel. "Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo." 1 ed., México, Editorial Trillas, 1989, p. 22.



sobre la estructura y el funcionamiento de una dependencia o entidad.

Por ello se afirma que el empleo del análisis de sistemas administrativos lleva a un examen crítico de una realidad determinada y de las causas que explican tal situación.

Para efectuar el estudio de un órgano desconcentrado, como es el caso que aquí nos ocupa, se debe captar la información relativa a su organización y funcionamiento. La identificación de cada subsistema parte de las características generales que posee la estructura orgánica, de los objetivos que desarrolla; de insumos y productos; así como de las interrelaciones que tienen con el medio ambiente del sistema.

Estos subsistemas son denominados como:<sup>88</sup>

#### **Subsistema de regulación y control**

Este subsistema agrupa las funciones relativas a la orientación y conducción del desarrollo del órgano desconcentrado, como son la planeación, programación-presupuesto, desarrollo institucional, información, evaluación y control.

#### **Subsistema de operación**

En el subsistema de operación se llevan a cabo las funciones sustantivas del sistema, ya que es el productor de bienes, productos y servicios. Aquí se encuentran localizadas las atribuciones y objetivos que dan razón de ser al órgano desconcentrado o cualquier otra organización.

#### **Subsistema de Apoyo**

Es el encargado de realizar las actividades tendientes a proporcionar los servicios necesarios, así como de proveer los recursos humanos, financieros y materiales, para hacer factible el funcionamiento de un órgano desconcentrado u otra organización.

<sup>88</sup> Cfr. Lechuga Moreno, Roberto. *Op. Cit.*, p. 40-42.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

---

A su vez, el subsistema de apoyo se subdivide en dos subsistemas: el que compete a la logística de la organización (recursos humanos, financieros, materiales y de servicios), denominado como subsistema de apoyo administrativo, y el que posee funciones correspondientes a la difusión del órgano, las relaciones públicas y asuntos jurídicos.

Ya ubicados y definidos los subsistemas que forman parte de los órganos desconcentrados, es posible entonces exponer los factores, que dentro del análisis de sistemas, influyen sobre un sistema; a fin de construir el modelo conceptual de análisis que permita determinar su situación y estructura; para diseñar por último un diagnóstico sobre su funcionamiento, identificando el o los problemas que padece o le afectan y la forma como finalmente estos serán resueltos.

### **Factores del Sistema.<sup>89</sup>**

**A) Definición de las variables del sistema .-** Al estudiar un sistema, el primer paso es definir las variables que están en relación con él y que pueden ser de tres tipos:

- Variables de estado, son aquellas cuyos valores determinan el estado interno del sistema en un instante cualquiera y en las que está comprendida la historia del propio sistema.
- Variables de control, son aquellas susceptibles de ser manipuladas directamente con el fin de llevar el sistema a un estado predeterminado. Las variables de control se llaman también "variables de entrada" o "insumos" y tienen influencia directa sobre las variables de estado.

---

<sup>89</sup> Los factores que inciden sobre el desarrollo de un sistema fueron extraídos del libro escrito por el Dr. Felipe Rosano Lara, lo que aquí se expone es un resumen sobre los resultados de sus investigaciones *Cfr.* Lara Rosano, Felipe. *Op. Cit.*, pp. 48-56.

- Variables de respuesta, son aquellas que, generadas en el sistema, se proyectan al entorno como resultado de la acción de las variables de control y el estado del sistema. Las variables de respuesta se llaman también "variables de salida" y tienen como características fundamentales la de ser observables y servir como base para la evaluación del desempeño del sistema.

**B) Definición de las restricciones del sistema.** La determinación de restricciones implica un estudio cuidadoso del sistema y de las interacciones con su medio.

La determinación de las restricciones del sistema es esencial para la planeación, porque éstas definen los límites y alcances del espacio de soluciones factibles, así como las estrategias más apropiadas para la búsqueda eficiente de soluciones operativas a los problemas planteados.

**C) Definición del entorno.** Aún conociendo las restricciones del sistema no sería posible conocer su comportamiento sin considerar su entorno o medio ambiente.

- Variables incontrolables, son aquellas que provienen del entorno y actúan sobre el sistema afectándolo en alguna forma, sin que se pueda ejercer ninguna influencia sobre ellas.
- La estructura del entorno, es decir las relaciones que establecen entre sí los distintos elementos de dicho entorno, así como la naturaleza de éstos.

**D) Identificación de elementos intencionales.-** Identificar los elementos intencionales del sistema propiamente dicho y de su entorno. Esta identificación se hace con base en un análisis cuidadoso del sistema y su entorno o con base en una consulta a expertos sobre el sistema. Estos elementos intencionales pueden ser individuos, agrupaciones u organizaciones.

## ***CONSIDERACIONES TEÓRICAS***

---

**E) Identificación de objetivos de los elementos intencionales.** Es necesario identificar los objetivos de los diferentes elementos intencionales comprendidos en ellos, con el propósito de poder desarrollar la concepción funcional o intencional del propio sistema.

La identificación de objetivos es una de las tareas cruciales en la planeación, puesto que de ella dependen la definición de los cursos de acción de todos los niveles, por lo que una identificación equivocada o incompleta redundará en la proposición de políticas, estrategias y tácticas ineficaces.

Entre los objetivos que deben identificarse están:

- Las funciones que desempeña el sistema. Éstas, se definen como los objetivos impuestos por el suprasistema al sistema y que determinan el papel que desempeña este en el contexto del suprasistema.
- Las funciones de los subsistemas. Las constituyen los objetivos que el sistema le impone a sus subsistemas, relativos al papel que éstos juegan en dicho sistema.
- Los objetivos propios del sistema, del suprasistema y de los subsistemas, pueden presentar incompatibilidades entre sí, dando lugar a conflictos o, por el contrario, pueden apoyarse mutuamente originando esquemas de colaboración y cooperación.

**F) Definición de la organización del sistema.** Todo sistema puede equiparse con una caja negra que, al aplicársele ciertas entradas o controles, produce ciertas respuestas. Para ello se requiere entonces definir su organización, contenida en esa caja negra, expresada por un conjunto de relaciones entre sus diferentes elementos. Dentro de esta definición de la organización del sistema, hay que

especificar elementos tales como:

- El tipo de organización
- Su proceso de trabajo
- Evaluación del desempeño
- Estructura formal del sistema
- Estructura informal del sistema
- Políticas generales de la organización
- Políticas de personal
- Diagramas de flujo de información en el interior y en el exterior de la organización

**G) Análisis de obstáculos a los que se enfrenta el sistema.** Estos obstáculos pueden ser internos, cuando tiene su génesis en el interior del sistema y externos, cuando se originan en el entorno del sistema. Entre los obstáculos internos hay que identificar aquellos que producen discrepancias o los conflictos que pueden llevar a "cuellos de botella", entre los que se encuentran: los

- a) Gnoseológicos, constituidos por la falta de conocimientos o información para resolver un problema.
- b) Tecnológicos, cuando faltan medios técnicos para implantar una solución teórica.
- c) Económicos, en los que se carece de recursos financieros para resolver un problema.
- d) Sociales, cuando se ha encontrado una solución, pero ésta está restringida por las características del medio social en el que va a aplicarse.
- e) Administrativos, cuando se tiene identificada una solución, pero fallan los mecanismos de organización que deben traducir las decisiones en acciones concretas.

## ***CONSIDERACIONES TEÓRICAS***

---

- f) Políticos, que son aquellos en los que la solución amenaza intereses creados.
- H) Análisis de fortalezas.** En esta parte del análisis del sistema se trata de identificar aquellos elementos del sistema, así como aquellas de sus características que constituyen la fuente de sus ventajas comparativas en relación con otros sistemas similares y los principales determinantes de sus éxitos.
- I) Identificación de amenazas del entorno.** Consiste en detectar los factores provenientes del entorno que pueden dañar al sistema o, al menos, obstaculizarlo en el logro de sus fines.
- J) Identificación de oportunidades del entorno.** Se caracteriza por reconocer acciones o propiedades del entorno que pueden favorecer al sistema.
- H) Elaboración del diagnóstico del sistema.** Finalmente, se efectúa el diagnóstico del sistema que indica su estado actual y las discrepancias entre éste y los objetivos, así como las causas de éstas.

### **1.4.3. Criterios Metodológicos para el Diagnóstico Administrativo.**

Como se ha dicho anteriormente, básicamente el análisis de sistemas administrativos consiste en la definición del sistema o subsistema que se desea conocer, de sus elementos, así como del medio ambiente y las relaciones que se establecen entre todos estos elementos, tanto al interior como al exterior del sistema o subsistema.

A través del análisis de sistemas administrativos es posible disponer de un conocimiento pleno sobre la estructura y el funcionamiento de una organización. La utilización del análisis administrativo lleva a un examen crítico de una realidad imperante y de las causas que explican tal situación.

Tal como define Víctor Manuel Martínez Chávez: "el análisis administrativo es resultado de un esfuerzo planeado en el cual la investigación debe partir del reconocimiento de las anomalías en las acciones administrativas y sus antecedentes".<sup>90</sup>

"Una vez construido el modelo conceptual del análisis administrativo, se elabora un diagnóstico administrativo sobre el sistema en cuestión, identificando el o los problemas a resolver".<sup>91</sup>

El diagnóstico administrativo esta encaminado a lograr tanto la sistematización de un cumulo de información cuantitativa sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los obstáculos principales de la organización, además de manifestar el conocimiento preciso e integral de la realidad de la organización en donde se desean aplicar estrategias y políticas de un plan de mejoramiento administrativo.

En este estado de cosas, el diagnóstico administrativo, según el Glosario de Términos Administrativos de la Presidencia de la República, se define como:

"El proceso de acercamiento gradual al conocimiento analítico de un hecho o problema administrativo que permite destacar los elementos más significativos de una alteración en el desarrollo de las actividades de una institución".<sup>92</sup>

El análisis de sistemas administrativas va íntimamente relacionado con la elaboración de un diagnóstico que describa la situación estructural de la organización, y detecte las alteraciones que impiden su desarrollo a mediano y largo plazo.

<sup>90</sup> Martínez Chávez, Víctor Manuel. *"Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo"*. 1 ed., México, Ed. Trillas., 1989, p. 22.

<sup>91</sup> Lara Rosano, Felipe. *Op. Cit.*, p. 48.

<sup>92</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos. *"Glosario de Términos Administrativo"*. México, Presidencia de la República, 1982, p. 70.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

---

"El análisis administrativo se debe utilizar para captar, interpretar y evaluar la estructura vigente y las tendencias de transformación del área de la organización".<sup>93</sup>

Mientras que en el diagnóstico administrativo se deben determinar los recursos disponibles a fin de servir de base para generar un mejoramiento administrativo y fundamentar las estrategias que se expresen en una práctica concreta, conforme a las necesidades y las aspiraciones manifestadas por los interesados de manera directa y a través de su organización.

De ahí la importancia de la programación de actividades mediante la detección de anomalías para generar alternativas y propuestas de bienestar en la organización, tanto en sus partes en forma aislada como en todos los elementos que lo integran.

Es menester señalar que para varios autores esta relación entre el análisis y el diagnóstico administrativo, varía en cuanto a la importancia que se da a uno o a otro: como parte de un mismo proceso o como dos métodos diferentes.

Para esta investigación, se tomará como punto de referencia la opinión de Víctor Manuel Martínez Chávez a este respecto: el "Análisis (Administrativo) es básico para el estudio de la organización y forma parte del diagnóstico administrativo".<sup>94</sup> Por tanto, se define como la base vital de las técnicas de planeación administrativa que proporciona las pautas y orientaciones generales para modificar las estrategias, objetivos y funciones de una organización a corto y mediano plazo.

Su importancia radica en que es un proceso de mejoramiento administrativo que

---

<sup>93</sup> Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Op. Cit.*, p. 22.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 67.



abarca una serie de actividades destinadas a auxiliar al administrador y sus grupos de trabajo a describir y evaluar su sistema institucional.

De esta manera, el diagnóstico administrativo propicia la aplicación de medidas correctivas, hacia la solución de los problemas que aquejan a la organización, qué o quiénes pueden y deben comprometerse en la solución de dichos problemas y conocer plenamente que los problemas han sido resueltos. Y lo más importante: permitirá descubrir oportunidades de desarrollo y fortalecimiento para la organización.

Muchos de los problemas que se enfrentan para diseñar el diagnóstico administrativo de una organización se deben a la falta de una metodología flexible que se adapte a un sin fin de situaciones, por lo que a continuación se presenta la metodología que será guía para el análisis de sistemas administrativos, en este caso, para las Delegaciones Estatales PROFEPA, de acuerdo con los planteamientos hechos por Víctor Manuel Martínez Chávez:

- I) Planeación
- II) Recolección de la Información
- III) Análisis e interpretación de la información
- IV) Desarrollo del Diagnóstico
- V) Informe final, soluciones y recomendaciones.<sup>95</sup>

En lo que hace a los apartados referentes a la recolección, análisis e interpretación de la información se empleará el análisis de sistemas administrativos, a efecto de ubicar los "factores del sistema".<sup>96</sup>

<sup>95</sup> *Cfr.* Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Op. Cit.*, p. 67-85.

<sup>96</sup> *V. Supra* 1.4.2 "El análisis de Sistemas Administrativos", pp. 81-87.

Con este párrafo se da término al primer capítulo de esta investigación, a lo largo de sus páginas se expuso que el término "desconcentración" nació en Francia para definir un tipo diferente de organización política, que al ser trasladado a México fue abordada desde una óptica eminentemente jurídica para ser aplicada en la organización de la Administración Pública Federal, que en esos años fue definida por los teóricos del derecho como "Desconcentración Administrativa", por lo que adquirió con el paso del tiempo una acepción meramente jurídica, que actualmente debe superar para trasladarse a la esfera de la técnica, para así lograr superar la centralización de recursos.

En el apartado referente a la Desconcentración Administrativa en México quedó demostrado que los programas y políticas implantadas en esos años no lograron erradicar la concentración de decisiones y recursos en la ciudad de México, ya que no han superado la inmovilidad y resistencia al cambio de los grupos políticos y burocráticos, de ahí que la administración pública no pueda dejar atrás las limitaciones organizacionales y jurídicas que afectan al buen funcionamiento de sus organismos desconcentrados.

Por tal motivo, y con el propósito de ofrecer una pequeña contribución que logre combatir este estado de cosas se proponen en el inciso 1.3, una serie de consideraciones que pudieran llegar a conformar una Metodología para la Desconcentración Administrativa; con esta propuesta se pretende trasladar el fenómeno de la Desconcentración Administrativa a la esfera de la técnica, a efecto de planear la creación de un órgano desconcentrado o, en su defecto, mejorar su organización cuando éste ya ha sido creado.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Sin embargo, estas consideraciones estarían incompletas sino se sustentan en una visión de sistemas que permita obtener un enfoque global e integral de la organización, como en este último inciso ha quedado expuesto.

La inclusión del análisis de sistemas y el diagnóstico administrativo, aunado a una metodología para la desconcentración, permitirán no sólo planear la creación de un órgano desconcentrado, sino también mejorar la organización y funcionamiento de aquellos ya existentes, como es el caso de las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; órganos en los que se pretende aplicar estas consideraciones teóricas como se verá en los siguientes capítulos.

## **2. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).**

Una vez delimitado teórica, contextual e históricamente el tema de la Desconcentración Administrativa, es posible ahora ubicar nuestro objeto de estudio, que como ya se ha mencionado son las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Por lo que a continuación se procederá efectuar una descripción sobre los antecedentes, Objetivos, Atribuciones y Estructura Administrativa de estos órganos desconcentrados, explicando primeramente la organización y estructura administrativa de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que es precisamente el organismo del cual dependen organizacionalmente las Delegaciones Estatales PROFEPA.

Se ha considerado incluir a la PROFEPA dentro de este apartado, ya que a lo largo de los siguientes capítulos se hará referencia constante a los niveles de coordinación y a la relación que las Delegaciones Estatales mantienen con las áreas centrales, que norman, supervisan y evalúan el trabajo de estas Delegaciones.

### **2.1. Antecedentes.**

Para iniciar propiamente con los antecedentes que dieron lugar a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y de sus Delegaciones en las entidades federativas, es conveniente remitirse en primer lugar a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, de la cual formaban parte, dentro de su Estructura Orgánica Básica como órganos desconcentrados.

La historia reciente de la Secretaría de Desarrollo Social se remonta a inicios del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), cuando es creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con base en el decreto del 29 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación, que reformó la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

A este Dependencia se le confirieron una serie de atribuciones que tenían asignadas las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia; y Pesca, que de acuerdo con la exposición de motivos a la iniciativa de Ley enviada al Congreso de la Unión, se pretendía que con la entonces nueva Secretaría se lograra una visión de conjunto de los múltiples aspectos que inciden sobre la calidad de vida del hombre y atenderlos a través de un sólo Sector.

De esta manera, a la SEDUE le fueron conferidas atribuciones en materia de desarrollo urbano, vivienda y ecología, desarrolladas de igual forma por tres Subsecretarías: la de Desarrollo Urbano, la de Vivienda y la de Ecología<sup>1</sup>, con el propósito de atender de manera integral los efectos de las acciones de la administración pública y la sociedad en sus diferentes ámbitos.

En lo que respecta a la Subsecretaría de Ecología, era la primera vez en la historia del país que un área de este nivel en la Administración Pública Federal atendía por entero problemas relativos al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales.

Quedaba bajo su responsabilidad la elaboración, coordinación e implantación de la política ecológica en el territorio nacional, difundir los programas de promoción

---

<sup>1</sup> V. *Intra*. Anexo 1 "Organigrama General de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología 1990", p. 203.

ambiental, implantar las políticas de saneamiento ambiental; así como de regular y normar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Para ello, a la Subsecretaría de Ecología le fueron adscritas las siguientes Direcciones Generales<sup>2</sup>:

- de Normatividad y Regulación Ecológica.
- de Prevención y Control de la Contaminación.
- de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales.
- de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria.

En cuanto a la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, de acuerdo con el Reglamento Interior de la SEDUE, debía definir los lineamientos de observancia general para el sector industrial y comercial con el fin de evitar daños ecológicos; determinar instrumentos para la revisión y actualización de las políticas, criterios y normas que rijan el ordenamiento ecológico en todos los niveles del territorio nacional; asegurar la reparación de los daños económicos generados por acciones de deterioro del medio ambiente; entre otras.

Por lo que hace a la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, le fueron atribuidas funciones para vigilar, inspeccionar y dictaminar sobre el cumplimiento de las disposiciones legales, administrativas y técnicas para prevenir y controlar la contaminación ambiental y de las aguas; implantar sistemas y programas de monitoreo de contaminación ambiental; aprobar o rechazar la construcción de obras

---

<sup>2</sup> Cfr. "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología". Diario Oficial de la Federación, 19 de agosto de 1985, p. 24.

públicas o privadas, de acuerdo con la manifestación de impacto ambiental de los responsables de dichas obras; así como de coordinar la recopilación y evaluación de los avances tecnológicos en la prevención y el control de la contaminación ambiental.

Mientras que la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales le correspondía establecer criterios para regular el uso y destino de los recursos naturales; operar el sistema nacional de áreas naturales protegidas; definir las épocas y zonas de veda, reservas ecológicas; fomentar la creación y desarrollo de viveros, criaderos, laboratorios, estaciones experimentales y reservas de flora y fauna silvestres; entre otras.

Y por último, a la Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, desarrollar las funciones correspondientes para el establecimiento y cuidado de parques y áreas verdes; fortalecer la promoción ambiental y la participación comunitaria que apoyen los programas de prevención y restauración; coordinar actividades de formación ambiental y de educación ecológica, entre otras funciones.

Al estar diseminadas las atribuciones para la protección y preservación de la naturaleza y, por otro, la elaboración de normas ambientales en casi todas las direcciones generales de la Subsecretaría de Ecología, originó que las acciones emprendidas se realizarán aisladamente, sin considerar políticas integrales lo suficientemente coordinadas para emprender programas dirigidos a la conservación y protección del medio ambiente. Esta argumentación explica por que los esfuerzos emprendidos por la extinta SEDUE no fructificarán en este sentido.

Dichos programas se hallaban fuertemente centralizados, a tal grado que únicamente las direcciones generales podían autorizar y dirigir los programas en materia ecológica,

las Delegaciones SEDUE, antecedentes de las hoy Delegaciones Estatales SEDESOL, eran simples ventanillas de atención al público o meros intermediarios entre la ciudadanía y las Unidades Administrativas de la Subsecretaría de Ecología<sup>3</sup>.

Además de no contar con el personal ni la infraestructura administrativa en las Delegaciones Estatales SEDUE, para llevar a cabo verificaciones y auditorías ambientales a las empresas con la periodicidad suficiente.

Se hacía patente la necesidad de contar con un organismo único para la protección y preservación del medio ambiente y otro dedicado a la elaboración de la normatividad ambiental y la investigación en tecnología ecológica, y aunque su conformación demandaba de estudios detallados, se creó en junio de 1992 la Procuraduría Federal de Protección la Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología<sup>4</sup>, aprovechando la creación de la Secretaría de Desarrollo Social.

El 25 de mayo de 1992 es creada por decreto presidencial la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a la cual se le transfieren las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y parte de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto; particularmente la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad.<sup>5</sup>

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social introdujo cambios importantes en la estructura administrativa de la desaparecida SEDUE<sup>6</sup>, que originó serias indefiniciones

---

<sup>3</sup> A excepción de las zonas marítimo federal donde, por la especificidad de sus necesidades, existían programas desconcentrados y había delegación de funciones de las unidades administrativas centrales de la SEDUE.

<sup>4</sup> Véase, "Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente". Diario Oficial de la Federación, 17 de julio de 1992, p. 32-50.

<sup>5</sup> Véase, "Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Social". Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, 15 de julio de 1994, p. 1-80.

<sup>6</sup> V. *Infra*. Anexo II "Organigrama General de la Secretaría de Desarrollo Social 1992", p. 204.



en varias de las nuevas unidades administrativas en aspectos tan importantes como sus objetivos, funciones y programas.

Los primeros días de la Secretaría fueron de lineamientos no muy poco claros, ya que se carecía de documentos o manuales administrativos que orientaran el trabajo del personal; las nuevas funciones se fueron desarrollando poco a poco y la propia dinámica dirigió las acciones.

Esta situación también fue padecida por la propia Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado de nueva creación y que obviamente también influyó en las Delegaciones Estatales PROFEPA, ya que al momento de creación ocupaban los mismos espacios físicos de las Delegaciones Estatales SEDESOL.

Con los consiguientes problemas que esto atraía: primero, se debía decidir qué personal y qué mobiliario de las extintas Delegaciones Estatales SEDUE pasaría a formar parte de los activos de las Delegaciones Estatales PROFEPA, instaurar los correspondientes niveles de coordinación con sus respectivas unidades coordinadoras en el área central y entre las mismas representaciones estatales de la SEDESOL, por mencionar tan sólo algunos.

Por lo pronto, en los apartados subsecuentes se describirán en forma sucinta las atribuciones, objetivos y estructura administrativa que actualmente posee la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como de sus Delegaciones en las entidades federativas.

Con ello se pretende facilitar la exposición de los puntos correspondientes al diagnóstico administrativo y a la evaluación del proceso de desconcentración de las

Delegaciones Estatales PROFEPA, ya que se podrá obtener una visión de conjunto sobre las facultades y responsabilidades que poseen estos órganos desconcentrados.

## **2.2. Área central.**

### **2.2.1. Atribuciones y Objetivos.**

#### **Atribuciones**

Las atribuciones asignadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se encuentran justificadas en el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en mayo de 1992, que en su Artículo 32, fracción XXVII dice: "A la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde vigilar (...) el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del medio ambiente a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos que procuren el cumplimiento de tales fines en términos de las leyes aplicables".<sup>7</sup>

Disposición que se materializa con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>8</sup>, que en su Artículo 38 determina la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado por funciones de esta Dependencia, con las siguientes atribuciones:

- I. "Vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación,

<sup>7</sup> "Decreto por el que se Reforman y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992, p. 9.

<sup>8</sup> Véase, "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social". Diario Oficial de la Federación. Segunda Sección, 4 de junio de 1992, p. 53- 75.

- normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- II. Promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica; así como en acciones de información, difusión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental;
  - III. Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos;
  - IV. Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente;
  - V. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normatividad en materia de ecología y protección al ambiente;
  - VI. Expedir recomendaciones o resoluciones a las autoridades competentes o a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental; así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones;
  - VII. Asesorar sobre las consultas planteadas por la población, en asuntos de protección y defensa del ambiente;

- VIII. Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las normas, criterios y programas ecológicos;
- IX. Realizar auditorías ambientales y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas de jurisdicción federal, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en caso de contingencias y emergencias ambientales;
- X. Inspeccionar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de protección y defensa del ambiente;
- XI. Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- XII. Prevenir las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas en la materia y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;
- XIII. Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, comisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender al ambiente;

- XIV. Resolver los recursos administrativos que le competan;
- XV. Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones;
- XVI. Canalizar las propuestas ciudadanas para elaborar, adecuar y actualizar la legislación, normas, criterios y programas ecológicos;
- XVII. Gestionar ante las autoridades competentes, la elaboración y ejecución de normas, criterios, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del ambiente;
- XVIII. Canalizar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o ante el superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones, en contra de la protección al ambiente, para que intervengan en los términos de ley, o en su defecto remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente;
- XIX. Coordinarse con las autoridades estatales y municipales para tramitar las quejas y denuncias que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales, en contra de la protección al ambiente, para que se proceda conforme a la legislación aplicable; y
- XX. Las demás que le otorguen el Secretario y otras disposiciones jurídicas aplicables."<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 71.

## **Objetivos**

Siendo el manual de organización un documento básico para conocer en forma completa la organización interna de una institución, el manual de organización de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente permitirá describir a continuación los objetivos, tanto el general como los específicos asignados a este órgano desconcentrado.

De acuerdo con el Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Social, el objetivo de creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es el de:

*"Promover el establecimiento y aplicación de normas, lineamientos, programas y criterios técnicos que favorezcan la protección, defensa, restauración y mejoramiento de la calidad del medio ambiente, atendiendo las denuncias y quejas sobre problemas ambientales que la población presente".<sup>10</sup>*

A partir de lo anterior, se aprecia que a la PROFEPA, en su calidad de Procuraduría, tiene como objetivo general la aplicación de las normas y lineamientos establecidos por las autoridades para la protección y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales de la nación.

Del que se desprenden los siguientes objetivos específicos de este órgano desconcentrado:

- Contribuir en la protección, defensa y restauración del ambiente y la ecología

---

<sup>10</sup> *"Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Social". Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, 15 de julio de 1994, p. 77.*

- estableciendo, dentro de sus atribuciones, las normas, programas, sistemas y procedimientos administrativos que para ello sean necesarios.
- Aplicar medidas preventivas y correctivas acordes a la magnitud o gravedad de los desequilibrios ecológicos, daños actuales o potenciales que se presenten.
- Lograr la incorporación y participación de las empresas industriales, gobiernos y sectores de la sociedad en la protección ambiental, que garanticen el cumplimiento de las normas y disposiciones jurídicas en materia ecológica.
- Colaborar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control y verificación de la aplicación de la normatividad ambiental.

#### **2.2.2. Estructura administrativa.**

La Estructura Orgánica Básica y no Básica autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente esta integrada por cinco niveles, en el primero; se encuentra el Procurador; en el segundo, las Subprocuradurías; en el tercer nivel, las Unidades pertenecientes a esas Subprocuradurías, la Unidad Jurídica y la de Administración; en el cuarto nivel, se hayan comprendidas las Direcciones adscritas a las Unidades mencionadas; y en el quinto nivel, quedan comprendidas las Subdirecciones pertenecientes a esas Direcciones.

Por lo que la Estructura Orgánica Básica y No Básica de la PROFEPA se compone por:

Un Procurador.

Tres Subprocuradurías.

Una Unidad Jurídica.

Una Unidad de Administración.

Seis Unidades.

Veintidós Direcciones.

Cincuenta y dos Subdirecciones.<sup>11</sup>

Para los propósitos de este trabajo únicamente se enunciarán aquí las funciones comprendidas dentro de los tres primeros niveles; es decir las relativas a la Procuraduría, las Subprocuradurías y las Unidades<sup>12</sup>; ya que como se ha visto en el capítulo anterior las funciones y la estructura de un órgano desconcentrado deben guardar similitud con las del área central, en este caso hablamos de las Delegaciones Estatales PROFEPA.

#### **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.**

A la Procuraduría, además de las atribuciones a ella conferidas en el Reglamento Interior de la SEDESOL y al Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno de la PROFEPA, publicados el día 4 de julio de 1992 y 17 de junio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación respectivamente; le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- Promover la difusión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental y de la aplicación de la política ecológica; así como vigilar el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del medio ambiente.
- Dirigir y coordinar las auditorías ambientales a las empresas y entidades de la

---

<sup>11</sup> V. *Intra*. Anexo III "Organigrama de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 1993", p. 205-206.

<sup>12</sup> *Cfr.* Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. "Manual de Organización". México. D.G.P.O.P./SEDESOL, noviembre de 1993, pp. 53-217.



Administración Pública Federal que constituyan un riesgo para el ambiente; así como imponerles sanciones, que sean de su competencia, de acuerdo a las disposiciones jurídicas establecidas por la ley; y

- Canalizar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), las irregularidades en que incurran los servidores públicos federales en contra del medio ambiente y los recursos naturales.

**Subprocuraduría de Participación Social y Quejas.** Esta Subprocuraduría esta integrada por las Unidades de Participación Social y la de Quejas; entre las funciones más importantes que desarrolla, están las de:

Representar a la población en todas las cuestiones referentes a la protección y defensa del ambiente; así como vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones jurídicas en materia de Participación Social y Quejas.

Así como, manifestar ante el Ministerio Público Federal los actos, hechos o acontecimientos que sean considerados causa de delito en materia ambiental y colaborar con las autoridades correspondientes en lo relativo a cooperación internacional, en lo relativo a las atribuciones competencia de la Procuraduría.

La **Unidad de Participación Social**, tiene a su cargo, entre otras funciones, las de: Promover la participación y responsabilidad ciudadana en las acciones que desarrolle la Procuraduría; así como fomentar su colaboración en la formulación de propuestas que ayuden a mantener el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente; determinar mecanismos y criterios para impulsar la formación de la conciencia ecológica de la población, utilizando para ello los medios masivos de comunicación; y planear y vigilar

el establecimiento y operación de sistemas locales para la denuncia popular en materia ecológica.

Por lo que hace a la **Unidad de Quejas**, tiene la responsabilidad de orientar a la sociedad en la protección y defensa del medio ambiente; controlando para ello el Sistema Nacional para la Denuncia Popular, con el objeto de dar seguimiento a las quejas y denuncias que la sociedad interponga contra industrias, entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y municipales contra daños al medio ambiente e irregularidades cometidas por servidores públicos federales o locales en el ejercicio de sus funciones; informando periódicamente sobre su grado de atención, entre otras funciones.

En cuanto a la **Subprocuraduría de Auditoría Ambiental**, posee como funciones importantes las de: representar a la población en cuestiones relativas a la protección y defensa del medio ambiente, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de auditoría ambiental; así como establecer los criterios y lineamientos para la elaboración de los programas de auditorías y dictámenes técnicos para el establecimiento del Sistema de auditorías y peritajes ambientales. Esta Subprocuraduría está integrada por las Unidades de Planeación de Auditoría Ambiental y la de Operación.

La **Unidad de Planeación de Auditoría Ambiental**, tiene a su cargo funciones encaminadas a dirigir el establecimiento del sistema de identificación de profesionales y empresas capacitadas para realizar auditorías y peritajes ambientales; la ejecución de programas de capacitación técnica para la realización de peritajes y auditorías ambientales y la formulación de dictámenes técnicos respecto a daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental; e igualmente dirigir el diseño

## ***LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE***

---

y la operación del sistema de recursos para la atención de contingencias y emergencias ambientales y determinar las normas, procedimientos y programas para la realización y seguimiento de auditorías ambientales.

Por lo que hace a la **Unidad de Operación**, dirigir la realización de auditorías y peritajes ambientales a empresas o entidades públicas o privadas, que constituyan un riesgo potencial al ambiente; vigilar la elaboración de recomendaciones o resoluciones, resultantes de auditorías o peritajes ambientales practicados; diseñar, instrumentar y vigilar la aplicación de las medidas preventivas, correctivas y de seguridad que las empresas u organismos auditados deberán realizar, así como plazos de cumplimiento, infracciones y sanciones, en el caso que así fuese; entre otras funciones.

Por último, la **Subprocuraduría de Verificación Normativa**, es responsable de: vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de verificación normativa, así como la correcta aplicación y seguimiento de inspecciones ambientales; establecer los lineamientos para la elaboración de dictámenes técnicos sobre daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental; así como de los sistemas de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales en la aplicación y control de la normatividad a seguir, en materia ecológica y de protección al ambiente. Sus Unidades son las de Programación y Apoyo Técnico y las de Verificación.

En cuanto a la **Unidad de Programación y Apoyo Técnico**, establecer las normas, criterios y procedimientos para realizar las inspecciones y comunicar sus resultados por motivo de quejas y denuncias a la Subprocuraduría de Participación Social y Quejas; asimismo, con base en los resultados de las inspecciones realizadas, las medidas preventivas o correctivas y promoverlas ante las autoridades competentes para su

resolución o sanción; y dirigir el diseño de los sistemas de información y seguimiento respecto de la normatividad ambiental, entre otras funciones.

En lo referente a la **Unidad de Verificación**, tiene como funciones principales las de: dirigir la realización de visitas de inspección para verificar la observancia de la normatividad aplicable a la protección, defensa y restauración del medio ambiente; establecer las sanciones administrativas y medidas de seguridad determinando las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico; y revisar y vigilar que se observen las medidas de prevención, conservación y mejoramiento ambiental, señaladas en las resoluciones, autorizadas y dictámenes sobre impacto ambiental.

La Unidad Jurídica y la Unidad de Administración como áreas de apoyo para la Procuraduría tienen, entre otras funciones:

Representar legalmente al Procurador y a las unidades administrativas de la PROFEPA, en los procedimientos judiciales y administrativos en que se requiera su intervención; asesorar técnicamente en asuntos de su competencia a los servidores públicos de la Secretaría y de la Procuraduría; y así como ordenar y firmar los acuerdos de trámite, transmitir las resoluciones o acuerdos de las autoridades superiores y autorizar las que emitan en ejercicio de sus facultades. Por lo que hace a la **Unidad Jurídica**.

Por último, la **Unidad de Administración** se encarga de definir y poner en operación los sistemas y procedimientos administrativos, presupuestales y contables que requiera la Procuraduría; determinar las necesidades que de recursos humanos, materiales, financieros y de servicios generales requieran las unidades administrativas de la Procuraduría.

Así como elaborar los manuales de organización, procedimientos administrativos y servicios al público de la Procuraduría y mantenerlos actualizados, de acuerdo a los lineamientos que determine la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de SEDESOL; y proporcionar apoyo a las Delegaciones de la Procuraduría, en lo referente a la operación y actualización de sus registros contables, pago de remuneraciones al personal adscrito a éstas y en las operación de sus sistemas de control de bienes de activo fijo y de consumo.

### **2.3. Área desconcentrada (Delegaciones Estatales PROFEPA).**

#### **2.3.1. Atribuciones y Objetivos.**

La creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA (Delegaciones en las entidades federativas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) se da a partir de la Expedición del Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En él se determinan las atribuciones de las Delegaciones Estatales PROFEPA en las materias de participación social y quejas, auditoría ambiental y verificación normativa.

#### **Atribuciones**

De conformidad con el Artículo 38 del Reglamento Interior de la SEDESOL y los Artículos 17 fracción VI, 31, 32 y 33 del Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, las Delegaciones Estatales PROFEPA tendrán las siguientes atribuciones:

1. "Elaborar diagnósticos relativos a la problemática local en las materias competencia de la Procuraduría;

- II. Proporcionar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, asesoría y apoyo técnico en las materias competencia de la Procuraduría;
- III. Asesorar y apoyar a grupos sociales a efecto de promover su participación en la ejecución de los programas que desarrolle la Procuraduría en la entidad federativa respectiva;
- IV. Convocar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, a los representantes de las agrupaciones sociales para que manifiesten su opinión y propuestas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- V. Concertar, en coordinación con los estados y municipios, acciones ecológicas con las organizaciones sociales y privadas, así como con los medios de comunicación masiva locales;
- VI. Proponer reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente;
- VII. Participar en la promoción, establecimiento y operación del sistema local de denuncias y quejas;
- VIII. Recibir y tramitar quejas y denuncias en materia ecológica;
- IX. Conciliar los intereses de los particulares y de estos con las autoridades, en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental;
- X. Efectuar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, en el ámbito de las atribuciones de la Procuraduría;

- XI. Coadyuvar con las unidades administrativas competentes de la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental en la realización de auditorías ambientales;
- XII. Calificar las infracciones a las disposiciones jurídicas aplicables en materia ambiental y ecológica, e imponer las sanciones y medidas de seguridad que procedan, de acuerdo a los criterios que al efecto emita el Procurador;
- XIII. Denunciar ante las autoridades competentes, las infracciones y delitos en materia ambiental y ecológica;
- XIV. Efectuar la recepción y el trámite que corresponda, de denuncias y quejas respecto de los servidores públicos adscritos a la Delegación; y
- XV. Las demás que les delegue expresamente el Secretario, mediante acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación".<sup>13</sup>

Además, dicho Acuerdo establece también que los auditores, peritos e inspectores de la Procuraduría y sus Delegaciones, estarán facultados para realizar auditorías ambientales, visitas de inspección y peritajes, y para aplicar las medidas de seguridad que se consideren necesarias, en términos de lo dispuesto por las disposiciones jurídicas aplicables en materia ecológica y ambiental.

### **Objetivos**

El Manual General de Organización (Tipo) para las Delegaciones Estatales PROFEPA establece como objetivos generales de las Delegaciones Estatales PROFEPA:

- Promover la preservación, protección y restauración del equilibrio ecológico y el ambiente, en la entidad federativa.

---

<sup>13</sup> "Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento de..." *Op. Cit.*, pp. 49-50.

- Impulsar la concientización, responsabilidad social y participación ciudadana con respecto a la preservación, protección y restauración del equilibrio ecológico y el ambiente.
- Propiciar la concertación de acciones con los sectores público, privado y social, tendientes a la elaboración y ejecución de programas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, en la entidad federativa.
- Coadyuvar a la protección y defensa de las áreas naturales protegidas de las localidades.
- Fortalecer los mecanismos, acciones y sistemas de prevención y control de la contaminación generada en zonas de jurisdicción federal.<sup>14</sup>

### **2.3.2. Estructura Administrativa.**

La creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA, se da a partir de la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de su estructura orgánica como órgano desconcentrado, basada en la estructura autorizada para las Delegaciones Estatales SEDESOL. La cual esta integrada por sólo dos niveles jerárquicos:

En el primer nivel se ubica al Delegado, como titular de la Delegación Estatal PROFEPA, el cual representa a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la respectiva entidad federativa y tiene a su cargo los asuntos de la competencia de ésta y los que se le asignan en el Acuerdo del 17 de julio de 1992 en su Artículo 31, o bien expresamente los que le sean encomendados por el C. Secretario del Ramo.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. "Manual General de Organización (Tipo) para las Delegaciones Estatales PROFEPA". México, Oficialía Mayor/SEDESOL, septiembre de 1994, p. 20.

<sup>15</sup> Cfr. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. *Op. Cit.*, p. 26-34.



Mientras que en el segundo, se ubican las Subdelegaciones de Participación Social y Quejas y la Subdirección de Verificación Normativa. Veamos a continuación sus funciones:<sup>16</sup>

El **Delegado** posee como funciones primordiales: aplicar en la esfera de su competencia la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus reglamentos y las normas técnicas, así como vigilar su observancia; dirigir la realización de diagnósticos y estudios sobre la situación ambiental; así como promover la concientización y responsabilidad social tendientes a lograr acciones en materia ecológica y de protección al ambiente dentro de la entidad federativa.

Además de representar a la Procuraduría e intervenir en materias de su competencia ante las autoridades federales y estatales; someter a la aprobación de las oficinas centrales de la PROFEPA la contratación, ubicación o remoción del personal de la Delegación; así como los proyectos de acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y proporcionar la información, cooperación técnica y asesoría en materia competencia de la Delegación que le sea requerida por otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y municipales.

En lo referente a la **Subdelegación de Participación Social y Quejas**, es responsable de difundir entre la sociedad y autoridades estatales los programas y acciones tendientes a la concientización y corresponsabilidad de la sociedad con las autoridades para la protección y preservación del medio ambiente; así como inducir y promover la participación social en la aplicación de leyes y normas ecológicas; e

---

<sup>16</sup> V. Intra. Anexo V "Organigrama de las Delegaciones Estatales PROFEPA 1993" y Anexo IV "Ubicación de las Delegaciones Estatales PROFEPA en el Organigrama de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente". p. 207-208.

instrumentar el sistema de gestión ambiental municipal para canalizar, atender y dar seguimiento ante las autoridades competentes las quejas y denuncias que se presenten en materia ambiental. Así como de coordinar las sesiones periódicas de los consejos consultivos municipales y consejos de mejoramiento ambiental, evaluando las actividades que se realicen en materia de concientización, difusión y participación ciudadana, promoviendo también la celebración de convenios de concertación con los medios de comunicación para la difusión, información y promoción de las acciones en materia ambiental, entre otras funciones.

Por lo que hace a la **Subdelegación de Verificación Normativa**, efectúa funciones relativas a la organización y evaluación de los programas de inspección y verificación ambiental en la entidad federativa; promover el establecimiento de un sistema de identificación de profesionales y empresas capacitadas para la realización de auditorías y peritajes en la entidad; y también para apoyar la realización de verificaciones a la normatividad ambiental;

Así como, determinar las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables e imponer sanciones administrativas y medidas de seguridad que sean competencia de la Procuraduría; y elaborar los proyectos de resoluciones y recomendaciones para los particulares o autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental.

Una vez que han sido explicados los objetivos, estructura y funciones de los órganos, tanto de la PROFEPA como de sus delegaciones, pasaremos a continuación al siguiente capítulo, donde se tratará de analizar tanto la estructura administrativa y los recursos con que cuentan las Delegaciones Estatales PROFEPA para hacer frente a tales objetivos y responsabilidades, realizando para ello un diagnóstico administrativo sobre sus subsistemas de regulación y control, de operación y de apoyo.

### **3. Diagnóstico Administrativo de las Delegaciones Estatales PROFEPA.**

#### **3.1. Desarrollo del diagnóstico administrativo.**

Con la finalidad de efectuar un diagnóstico sobre la situación orgánico-funcional de las Delegaciones Estatales PROFEPA, se realizaron una serie de visitas a varios estados del país, que se consideraron representativos por su ubicación geográfica, económica y social.

Dos fueron los principales objetivos de estas visitas; el primero, fue el establecer contacto directo con una muestra de las Delegaciones Estatales PROFEPA de cada una de las regiones del país, que sirviera de base para diseñar un diagnóstico integral sobre la organización y funcionamiento de estos órganos desconcentrados en todo el país.

Mientras que el segundo, era la aplicación directa del análisis de sistemas en estas Delegaciones, a fin de recopilar la mayor cantidad de información posible sobre los principales programas que desarrollan; su organización y estructura; su logística administrativa y situación jurídica.

El diagnóstico administrativo permitirá evaluar el proceso de desconcentración que se llevo a cabo para la creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA, con el propósito último de diseñar una serie de recomendaciones y propuestas que fortalezca su organización administrativa y figura como órganos desconcentrados.

Para la realización de estos objetivos, se describe a continuación la metodología empleada para la realización del diagnóstico administrativo, basado en una serie de

visitas y aplicación de cuestionarios a funcionarios de las Delegaciones Estatales PROFEPA, que contempló básicamente los siguientes puntos:

**a) Criterios de selección para la Integración de la muestra de las Delegaciones Estatales PROFEPA a diagnosticar.**

Se optó por visitar aquellas delegaciones que por la ubicación, tamaño o características de la entidad federativa , ofrecía una problemática a fin a otra de la misma región, para obtener una aproximación lo más exacta posible, sobre la situación general que existe en las 31 Delegaciones Estatales PROFEPA ubicadas en cada una de las entidades federativas que integran la República Mexicana.

De esta forma, el país fue dividido en tres zonas geográficas: la faja fronteriza colindante con los Estados Unidos, la zona centro y la marítimo-tropical, al sur del país.

En cuanto a la faja fronteriza se eligieron los estados de Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas que básicamente enfrentan problemas ecológicos similares; como el cuidado y preservación del Río Bravo; la contaminación del aire y suelo en las zonas terrestres que comprenden a ambos países; asentamientos irregulares consecuencia de los movimientos migratorios; inspecciones aduanales de tipo fitosanitario; autorizaciones para la exportación e importación de residuos peligrosos, la realización de auditorías ambientales a una gran cantidad de empresas maquiladoras extranjeras; así como de vigilar la correcta aplicación de los compromisos contraídos por México con otros países o producto de la firma de convenios o tratados internacionales.

En la zona centro, se seleccionaron los estados de Jalisco, Estado de México, Puebla e Hidalgo, por guardar similitud en problemas como el crecimiento poblacional. la

existencia de amplias zonas industriales con los consiguientes problemas de contaminación ambiental, tiraderos clandestinos de basura, manejo de residuos peligrosos; así como la realización de una gran cantidad de inspecciones ambientales y la protección de extensas zonas ecológicas, que se refleja en los ecosistemas que habitan esta región del país.

Por último, en la zona sur se visitaron los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Veracruz, por la existencia de extensas zonas forestales, como la Selva Lacandona, en Chiapas y la Reserva de la Biosfera, en Campeche; así como la presencia de extensas zonas marítimo-federales en Quintana Roo y Veracruz; contaminación de los mantos acuáticos, consecuencia de la extracción de petróleo y la navegación naval; tráfico de mercancías de importación y exportación en puertos y costas y el cuidado de zonas arqueológicas y turísticas, en coordinación con otras dependencias del Gobierno Federal.

**b) Elaboración de cuestionarios para ser aplicados al Delegado, Subdelegados y funcionarios de la Delegación.**

Con el propósito de obtener información de primera fuente sobre el funcionamiento de las Delegaciones Estatales PROFEPA, se diseñaron tres formatos diferentes de cuestionarios para ser aplicados a los funcionarios responsables de la coordinación y aplicación de los programas a cargo de estos órganos desconcentrados.

El primer cuestionario corresponde al Delegado de la PROFEPA en la entidad federativa, el segundo a los Sudelegados y el tercero al funcionario que funge como Coordinador Administrativo de la Delegación.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> V. Intra. Anexo VI "Cuestionarios aplicados al Delegado, Subdelegados y Coordinador Administrativo de las Delegaciones Estatales PROFEPA", p. 209-215.

## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

---

Por lo que hace al contenido del cuestionario aplicado al Delegado, las preguntas estuvieron enfocadas hacia: las principales acciones y proyectos de inversión que la Delegación realiza; la comunicación que existe con las áreas centrales de la PROFEPA y de la Oficialía Mayor de la SEDESOL; y la problemática interna que vive la Delegación a dos años de su creación, entre otros aspectos.

En lo que respecta a los Subdelegados se les cuestionó sobre aspectos tales como: los principales proyectos de inversión que desarrolla la Subdelegación; los problemas que enfrenta en el desarrollo de sus funciones y actividades; la comunicación que se tiene con las áreas centrales en los ámbitos de su competencia; y la problemática que se da hacia su interior y las posibles alternativas de solución, entre otros.

Por último, en el correspondiente al Coordinador Administrativo, se le interrogó sobre: la existencia de manuales de organización, procedimientos o de otro tipo; los niveles de coordinación existentes en la Delegación; el perfil del personal y de programas permanentes de capacitación enfocadas hacia el desarrollo de sus funciones. Si la estructura autorizada era la apropiada para cumplir con las atribuciones de la Delegación, además si contaban con el equipo y las instalaciones necesarias; entre otras cuestiones.

### **c) Programación de visitas a las Delegaciones Estatales PROFEPA seleccionadas.**

A fin de poder comparar la organización y programas de cada una de las Delegaciones Estatales PROFEPA en las tres regiones señaladas, se decidió visitar en forma consecutiva a una Delegación por región geográfica.

Las doce visitas, que es el número de las Delegaciones seleccionadas de acuerdo con el primer inciso, se programaron con una duración de cinco días cada una, entre los meses de enero y septiembre de 1994.

El motivo por el que se decidió el tiempo de estancia, se debe a que en esas Delegaciones el horario de trabajo es de las 9:00 a las 16:00 hrs. en promedio, otra razón fue el poco tiempo que quizás iba a ser concedido durante el día por los funcionarios a entrevistar, ya que hubo ocasiones en que se ausentaban de sus oficinas por espacio de hasta tres días, por atender responsabilidades propias de su puesto.

Además, habría también que contemplar en la visita la observación de alguna inspección o auditoría ambiental para precisar los procedimientos o problemas que enfrentan los auditores de las Delegaciones Estatales PROFEPA; así como recorridos por las zonas industriales o las reservas ecológicas que tienen que inspeccionar o proteger.

Otra razón para programar el tiempo de estadía fue la opción de poder realizar visitas a algunas Residencias de estas Delegaciones ubicadas en municipios distantes de la capital del estado o en ciertas regiones que por sus características, requerían de una oficina que representara a la Delegación en ese lugar.

Una vez efectuada esta programación, se contactó telefónicamente al Delegado, Subdelegados y Coordinador Administrativo de la Delegación a visitar, solicitando su autorización para proceder al desarrollo del análisis administrativo.

### **3.2. Situación administrativa.**

#### **3.2.1. Subsistema de regulación y control**

Como se definió en el primer capítulo, este subsistema se refiere básicamente a aquellas funciones orientadas a los procesos de planeación, programación, control y evaluación del órgano desconcentrado; así como de los niveles de comunicación y las acciones orientadas hacia su desarrollo institucional.

Sobre la situación que existe en las Delegaciones Estatales PROFEPA en cuanto a este Subsistema, desde el punto de vista general, se aprecia que carecen de los procedimientos administrativos que permitieran la planeación a corto, mediano y largo plazo de sus programas; el control y la evaluación de sus actividades; así como de recursos y personal suficiente que pudiera llevar a cabo tales tareas.

Esto se debe, entre otras cosas, a que los proyectos que las Delegaciones envían al área central para la elaboración de sus Programas Operativos Anuales sufre diversas adecuaciones durante el proceso de autorización ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero estas no se hacen del conocimiento de las Delegaciones, hasta que meses después, a través de los Oficios de Autorización, se enteran si sus propuestas y requerimientos fueron aceptados.

Esta desinformación evita que se pueda realizar un adecuado proceso de planeación-programación en las actividades de las Delegaciones, ya que se tienen que adecuar y modificar los programas previstos originalmente al presupuesto autorizado, lo que trae como consecuencia que se pospongan, por un lado, compromisos previamente contraídos con las instancias locales o con grupos ecologistas y, por otro, programas orientados a promover su desarrollo institucional.



A lo anterior habría que sumar que la planeación de las metas y programas sustantivos se encuentran limitados porque la ministración de los recursos no se realizaban en los tiempos establecidos por las áreas centrales. En algunas ocasiones la ministración de recursos en todas sus partidas y capítulos son proporcionados con más de dos meses de retraso, lo que ocasionó serios problemas en el desarrollo de los programas especiales y sustantivos de las Delegaciones.

Por ejemplo, se contrata con anticipación personal por honorarios para operar dichos programas, pero por los retrasos en la entrega de los recursos, la mayoría renuncia y a veces interpone demandas por el consecuente incumplimiento del contrato; con lo que las Delegaciones pierden personal capacitado y credibilidad.

También, debido a esta falta provisional de presupuesto, las Delegaciones Estatales PROFEPA dependen en buena medida de las Delegaciones Estatales SEDESOL en aspectos tan importantes como el conocimiento de los programas y recursos autorizados por las áreas centrales, ya que a éstas les llega en primer instancia esta información y hasta en aspectos mínimos como el envío de correspondencia, papelería de oficina y permisos para que las Delegaciones Estatales PROFEPA ocupen inmuebles pertenecientes a dichas Delegaciones, deben enterarse por este conducto.

En cuanto la comunicación interna entre las Delegaciones y las áreas centrales de la PROFEPA se registra una duplicidad de información, lentitud en su flujo e irregularidades con que se recibe toda la normatividad que estas expiden.

A lo anterior se tiene que agregar que a las Delegaciones se les solicita una gran cantidad de información, no sólo de la misma PROFEPA sino también de la propia

## ***DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA***

---

SEDESOL, como son la Dirección General de Personal, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la cual muchas veces se duplica, es decir, en diferentes formatos o procedimientos se les requiere la misma información, ya sea de sus actividades, del ejercicio del presupuesto o de ciertas partidas de gasto muy específicas.

Pero cuando son las Delegaciones las que necesitan de información para operar sus programas o de orientación sobre trámites y servicios que proporcionan las áreas centrales, esta se vuelve lenta o en algunos casos pasan meses para recibir respuesta a sus peticiones, ya que en la mayoría no existe una comunicación adecuada con la Oficialía Mayor de la SEDESOL, de la cual dependen por ser el área de apoyo administrativo y logístico para las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de esa Secretaría.

Por lo que hace a los mecanismos de coordinación y comunicación con el Instituto Nacional de Ecología (área normativa de la SEDESOL en materia de ecología), estos no existen, las Delegaciones deben enterarse por periódicos, por las autoridades locales o hasta por los mismos particulares y grupos ecologistas de ciertas autorizaciones o permisos proporcionados por este Instituto; además habría que añadir que el envío del Diario Oficial de la Federación es irregular por parte de la Unidad Jurídica o por la Coordinación de Delegaciones de la PROFEPA, complicando aún más esta situación.

Otro aspecto a considerar en la comunicación interna de las Delegaciones, es el que estas tienen con sus Representaciones<sup>2</sup> ubicadas en varios puntos de la entidad

---

<sup>2</sup> Las Representaciones son una modalidad creada por varias Delegaciones, las cuales tienen como responsabilidad cuidar y vigilar la correcta aplicación de la Ley en la materia en ciertos municipios, zonas boscosas o territorios extensos que se encuentran apartados de la capital estatal o que son de difícil acceso.

federativa, ya que no posee la agilidad deseada, debido a la carencia de fax, teléfono o vehículos, los problemas que ahí se presentan o las necesidades que se requieren satisfacer son a veces desconocidas hasta por los mismos Delegados.

La escasez de recursos, impiden que se logre un óptimo aprovechamiento de las Representaciones existentes, lo que inhibe el desarrollo institucional de las Delegaciones, debido a que deja de extender sus áreas de acción en los estados y de proteger extensas zonas ecológicas del país.

En lo referente a la comunicación externa, las Delegaciones tienen contacto con otras instancias Federales, Estatales y Municipales, en actividades enfocadas a la colaboración y apoyo, lo mismo con instituciones educativas a nivel superior o instituciones privadas e industriales.

Las Delegaciones también colaboran con organismos similares en los Estados Unidos de Norteamérica, y ha contribuido a la consolidación de la imagen de la institución en los dos últimos años, sin embargo, los diversos cambios de funcionarios en las Delegaciones que se encuentran en la Zona Fronteriza con aquel país y la falta de apoyos de la Federación a varias actividades de coordinación o intercambio de información, han generado desconcierto en las autoridades de estos organismos internacionales, ya que por opiniones de los propios Delegados y Subdelegados, estiman que las autoridades federales mexicanas no valoran en su dimensión la protección del medio ambiente.

Por último, los sistemas de control y evaluación que las Delegaciones llevan a cabo se limitan a la elaboración y envío a las áreas centrales de la PROFEPA y SEDESOL de los

informes mensuales, trimestrales y anuales que solicita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el control y seguimiento del ejercicio del presupuesto y de los correspondientes a los informes de labores y de ejecución de los programas comprendidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, las Delegaciones no realizan periódicamente una evaluación sobre sus actividades y las funciones que desarrollan; éstas se encuentran más preocupadas en cumplir los programas anuales con sus magros recursos, que a detenerse a preparar informes o estudios sobre su situación, de la que se encuentran plenamente conscientes.

### **3.2.2. Subsistema de operación**

En este Subsistema se llevan acabo las funciones sustantivas de las Delegaciones Estatales PROFEPA. Aquí se encuentran localizadas las atribuciones y objetivos que dan razón de ser a estos órganos desconcentrados, por lo que a continuación se mencionan una serie de apreciaciones generales a este respecto y en seguida la situación administrativa que priva en las dos Subdelegaciones que forman parte de la estructura orgánica de las Delegaciones.

Las atribuciones que básicamente desarrollan las Delegaciones Estatales PROFEPA, se refieren a la aplicación de la normatividad para la protección y defensa del medio ambiente; inspección, vigilancia, recepción y en su caso canalización de denuncias en materia de ecología a las autoridades correspondientes; sin embargo, estas se desarrollan sin contar con herramientas administrativas de trabajo, como manuales de organización y procedimientos que formalicen y orienten sus actividades.

## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO A LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

Además, las Delegaciones colaboran con los gobiernos estatales y municipales en acciones de concientización y promoción de la participación ciudadana en materia ambiental, pero carecen de los recursos para la adquisición de material audiovisual, carteles y demás material informativo.

A dos años de creación del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente aún existe confusión entre el personal de ambos órganos desconcentrados sobre sus atribuciones y ámbitos de competencia.

Fue posible detectar que en ciertos trámites se presentan casos de duplicidad de funciones, el caso más común se refiere a los estudios de impacto ambiental que las empresas e industrias deben entregar al Instituto Nacional de Ecología para poder establecerse, pero por desconocimiento o falta de difusión, las Representaciones y algunas Delegaciones Estatales PROFEPA los aceptaba dándoles seguimiento, llegando incluso a autorizarlos, fuera de toda normatividad.

También es de mencionar que existen aspectos ajenos al trabajo administrativo y a las auditorías o inspecciones ambientales, que influyen negativamente en el trabajo de las Delegaciones, más cuando los problemas ecológicos son tomados como bandera política contra el gobierno estatal por grupos ecologistas o partidos políticos, lo que da lugar a que las autoridades locales vean a la PROFEPA como un órgano fiscalizador del Gobierno Federal sobre sus políticas ambientales.

### **Subdelegación de Verificación Normativa**

La situación general que prevalece en estas Subdelegaciones se concentra en la falta de material de consulta e instrumentos de apoyo como manuales de procedimiento que guíen el trabajo cotidiano y a la carencia de personal suficiente y especializado.

Ante esto, cada Delegación fue creado, de manera independiente y sin ningún criterio de homogeneidad, sus propios documentos, manuales y formatos para hacer cumplir la normatividad establecida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus Reglamentos .

En las visitas realizadas se constató la existencia de una gran diversidad de formatos relacionados con la celebración de inspecciones y auditorías, que en algunos casos, como en la Delegación Hidalgo se llegaban a manejar más de 19 formatos diferentes o como la de Puebla que tan sólo maneja 6.

En las últimas visitas a los estados de Baja California y Quintana Roo, se apreció que el área central comenzaba a enviar a las Delegaciones formatos preestablecidos para estas actividades, sin embargo, su empleo no fue inmediato, debido a que no se anexaron instructivos de llenado y no se explicaba adecuadamente los objetivos de su uso y los beneficios que traería consigo su aplicación.

En forma general, se puede decir que estas Subdelegaciones realizan sus funciones apoyadas en 16 formas, con algunas diferencias en la redacción, la argumentación legal y el formato utilizado en las resoluciones y sanciones derivadas de las inspecciones y auditorías ambientales. Además de otros, empleados en las notificaciones de inspección, citatorios, clausuras, órdenes de levantamientos de sellos, actos de presentación, etc., a lo que se suma la realización de censos para determinar la cantidad de empresas instaladas en cada entidad federativa.<sup>3</sup>

También estas Subdelegaciones llevan a cabo programas de seguimiento sobre los juicios de amparo que las empresas e industrias levantan en contra de la Delegación;

---

<sup>3</sup> Cfr. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "Diagnóstico de la Problemática planteada por las Delegaciones". Unidad de Administración. Diciembre de 1993, s/n pág.

## ***DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO A LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA***

---

así como de las multas que estas deben de pagar cuando han infringido algún ordenamiento legal.

**En cuanto a esto último las multas se pagan ante las oficinas de Tesorería Municipal y en algunos casos Estatal; cabe destacar que la PROFEPA y sus Delegaciones no reciben porcentaje alguno de dichas sanciones por parte de estas Instancias.**

Por otra parte, para el desarrollo de sus funciones estas Subdelegaciones realizan programas anuales de auditoría y de inspección ambiental, que sin embargo son muy limitados debido a tres factores importantes: el primero, por la ausencia de personal especializado y suficiente; segundo, a la escasez de recursos para diseñar programas amplios y ambiciosos y, tercero, a los problemas que conlleva realizar un padrón sobre la totalidad de empresas que existen en los estados, ya que cada día se creaban nuevas y desaparecían otras y a que en varios estados existen zonas industriales muy amplias que ni en un año se podría visitar, como son las existentes en en los Municipios del Estado de México, Nuevo León, Baja California y Chihuahua.

Cabría agregar también que durante los primeros días de su creación, no poseían asesoría legal alguna para elaborar los diferentes documentos de tipo jurídico en la realización de auditorías e inspecciones ambientales, como: citatorios, órdenes para efectuar visitas de inspección (que tienen por objeto verificar que las empresas cuentan con la licencia de funcionamiento correspondiente emitida por el INE), la cédula de operación e inventario de emisiones a la atmósfera; así como ordenes de clausura e imposición de multas y sanciones.

A lo anterior se debe sumar que las solicitudes que se realizan a las Delegaciones Estatales SEDESOL, en cuanto a la atención de permisos, licencias de funcionamiento y los dictámenes de impacto ambiental se entregaban con retrasos, lo que impide la

aplicación inmediata de sanciones o una evaluación correcta sobre el grado de contaminación que generan ciertas empresas e industrias.

### **Subdelegación de Participación Social y Quejas**

La mayoría de estas Subdelegaciones deben enfrentar una deteriorada credibilidad en las entidades federativas y municipios para cualquier acción de carácter ecológico gubernamental, ya que la transferencia de expedientes relativos a quejas y denuncias en materia ecológica fue deficiente e incompleto, tras la desaparición de las Delegaciones Estatales SEDUE, que poseían esas atribuciones.

Además, por la poca difusión que lleva a cabo el área central en todo el país sobre las atribuciones y programas que tiene la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, las Subdelegaciones tienen que realizar enormes esfuerzos de difusión de los programas y el trabajo que realiza la Delegación en la entidad federativa.

En la mayoría de los Delegaciones visitadas, las Subdelegaciones tienen que realizar una serie de programas y proyectos que rebasen con mucho los recursos y el personal con el que cuentan, como son:

- Operar el sistema de atención a la denuncia popular.
- Apoyar el establecimiento, instalación y operación de los comités de mejoramiento ambiental en los municipios.
- Efectuar programas de participación pública y social para la protección del patrimonio ecológico.
- Elaborar programas de divulgación para la gestión ambiental sobre normatividad y legislación ecológica.



- Integración del centro documental y la biblioteca ecológica.
- Realizar cursos y programas de capacitación para la prevención y control de la contaminación ambiental.<sup>4</sup>

Uno de los proyectos más importantes que realizan estas Subdelegaciones y de importante imagen para la Delegación es el Sistema de Atención a la Denuncia Popular; a través de él se canalizan las demandas de la población a las instancias correspondientes y se da atención y seguimiento a las quejas que presente la ciudadanía sobre el trabajo mismo de la Delegación o de algún hecho que atenté el medio ambiente y los recursos naturales.

Lamentablemente la insuficiencia de líneas telefónicas y de sistemas modernos de comunicación, dificultan el desarrollo de esta importante labor, que da seguimiento a nivel municipal, estatal y a veces nacional de las quejas y denuncias de la ciudadanía.

Para solucionar esta situación, a mediados de 1994 el área central proporcionó entre una y dos microcomputadoras a cada Delegación, sin embargo éstas no contaban con el personal técnico necesario para operarlas y aun así resultaban insuficientes, ya que no sólo eran empleadas para atender al Sistema de Atención a la Denuncia Popular, sino también para procesar la información que generaba toda la Delegación; desde la elaboración de los diferentes formatos empleados para la verificación e inspección ambiental hasta el registro de la nómina y el control del ejercicio del presupuesto.

A lo que se debe agregar la ausencia de vehículos y de material de difusión como: carteles, trípticos y videos que permitan a estas Delegaciones atender debidamente las

---

<sup>4</sup> Cfr. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "Diagnóstico de la problemática...". Op. Cit., punto 1.4. ¿Qué programas desarrollan las Subdelegaciones?.

actividades derivadas de sus programas, ya que no cuentan con los elementos de apoyo que les permitan desarrollar con la eficiencia requerida las funciones y programas a su cargo.

### **3.2.3. Subsistema de apoyo**

En cuanto al Subsistema de apoyo, que es el encargado de proporcionar los servicios y recursos administrativos necesarios para hacer factible el funcionamiento de las Delegaciones Estatales PROFEPA, este se divide en dos subsistemas a saber: el de apoyo administrativo y el de asuntos jurídicos, como se desarrolla enseguida.

#### **a) Subsistema Administrativo**

##### **Recursos Humanos**

Cuando se dió la creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA, el personal operativo que les fue adscrito provino originariamente de la Subdelegación de Protección Ambiental de las Delegaciones Estatales SEDESOL, el cual inicialmente prefirió su cambio en busca de mejores oportunidades. Sin embargo, se constató que un buen porcentaje ha regresado nuevamente a estas, argumentando que en las Delegaciones Estatales PROFEPA no existen viáticos ni mejores condiciones laborales, que se traduce en la pérdida de personal de apoyo o con experiencia en normatividad ambiental.

En cuanto a la Estructura orgánica autorizada por la SHCP, únicamente contempla dos niveles: en el primero, donde se encuentra ubicado el Delegado y, en el segundo, dos Subdelegados, observándose la ausencia de una plaza que realice funciones administrativas y de apoyo logístico para la Delegación que en el sector público se

conoce como "Coordinador Administrativo" y de otro que desarrolle funciones de asesoría jurídica, ya que las Delegaciones tienen entre sus atribuciones la responsabilidad de emitir dictámenes jurídicos en materia ambiental.

A partir de esta estructura, la composición del personal en las Delegaciones Estatales PROFEPA es la siguiente: sólo el 5% es de estructura, de acuerdo con el organigrama autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un 67% es personal operativo de base, un 2% personal operativo de confianza y el 26% restante es personal contratado por honorarios.<sup>5</sup>

Sobre este último, sus remuneraciones se obtienen del presupuesto que originalmente es autorizado para proyectos de inversión y programas sustantivos de la Delegación, lo cual no sería inconveniente si sus actividades fuesen relativas a proporcionar asesoría y asistencia técnica al personal de las Delegaciones; sin embargo, realizan funciones de plazas denominadas de "estructura", que contradicen la normatividad girada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a este respecto.

Por otra parte, a partir de las visitas efectuadas, se observó que aproximadamente el 75% del trabajo operativo y de apoyo lo realiza el personal contratado por honorarios, ya que el personal de base no cuenta con el perfil adecuado para el desarrollo de tales actividades.

Es decir, que del personal de base que existe en las Delegaciones, aproximadamente el 50% posee una antigüedad de más de 20 años en el sector público, al cual es muy

---

<sup>5</sup> *Cfr. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "Diagnóstico de la problemática...". Op. Cit., punto 6.2 ¿Con qué personal cuenta la delegación?. Es de comentar que estos datos se consideran aproximados, ya que se actualizaron a 1994 con base en la información que resultó de la aplicación de los cuestionarios y a las plantillas de personal proporcionadas en ese entonces por algunos funcionarios de las Delegaciones visitadas.*

## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

difícil integrar a alguna función por su edad o el bajo nivel académico que posee; además de que en su mayoría ocupan plazas administrativas que no se adecuan a las funciones que las Delegaciones desarrollan.<sup>6</sup>

También se observó que en Delegaciones como las de Chihuahua, Hidalgo y Tamaulipas no existen programas permanentes de jubilación o de retiro voluntario que permita la rotación de personal con este perfil.

Por lo que sólo el 10 % de personal de base cuenta con estudios a nivel licenciatura, 15 % con carrera técnica, 13% con estudios de bachillerato o equivalente, 40% con estudios de secundaria y el 22 % restante con educación primaria. Con estos datos se aprecia que el perfil del personal de base no es responsable con las funciones de la Delegación, por su bajo nivel técnico y académico.<sup>7</sup>

Lo anterior se explica por la insuficiencia de incentivos para el personal de base, que en algunos casos trabaja por las tardes, y de programas formales y permanentes de capacitación en sus centros de trabajo; por ejemplo, los que ofrece la Dirección General de Personal de la Secretaría de Desarrollo Social, son muy difíciles de acceder por el alto costo que representa la movilización a la Ciudad México.

En cuanto al personal que realiza las verificaciones e inspecciones a las empresas, como es personal especializado y de suma importancia para el desarrollo de las funciones de las Delegaciones, manifiesta requerir de mejores niveles salariales para

<sup>6</sup> Cfr. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "Diagnóstico de la problemática...". Op. Cit., punto 6.2 ¿Con qué personal cuenta la delegación?, s/n pág y Plantillas de personal de las Delegaciones Estatales PROFEPA.

<sup>7</sup> Id.

poder permanecer en la Delegación, cuando esto no ha sido posible recurre al sector privado.

Lo mismo sucede con el personal contratado por honorarios, ya que a pesar de haber recibido algunos cursos de capacitación impartidos por el área central de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, renuncia en busca de mejores opciones de trabajo, principalmente acuden a las industrias a las que inspeccionan, por los bajos sueldos que perciben.

En este aspecto de los bajos sueldos, también se debe mencionar que no existe homologación de sueldos entre las Delegaciones SEDESOL y las Delegaciones Estatales PROFEPA, ambos órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social, por ejemplo, el Delegado de la SEDESOL tiene un nivel 32A con un sueldo de \$16, 000.00 de acuerdo con el Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal, mientras que el Delegado de la PROFEPA es de nivel 30, con un sueldo de \$10, 500.00, situación similar guardan las Subdelegaciones.

En lo referente al perfil del personal, tanto las Representaciones como las propias Delegaciones Estatales, se detectó que no poseen el personal técnico para manejar los sistemas de computo; por ejemplo, en las Representaciones de la Delegación PROFEPA en el Estado de Tamaulipas, específicamente la de Nuevo Laredo que cuenta con una microcomputadora no existe el personal con los conocimientos necesarios para poderla utilizar.

Además, en la mayoría de las Representaciones de las Delegaciones Estatales PROFEPA, el trabajo secretarial y de captura en equipos de computo se cubre con

personal de servicio social, siendo que se debe contar con personal con este perfil en forma permanente.

Otro aspecto a destacar, es la existencia de personal que únicamente se presenta a cobrar sus remuneraciones cada quince días, sin existir de por medio oficio de comisión o autorización para ausentarse.

La supervisión y sistemas de valuación de puestos son inexistentes o muy limitados, debido al exceso de trabajo de los mandos medios, que tienen que realizar funciones de tipo administrativo, dada la escasa capacitación de personal de base y la falta de puestos para efectuar el trabajo administrativo y jurídico

Por último, y debido a los retrasos para la autorización del presupuesto para servicios personales y el de inversión, es común encontrar que los titulares de las Representaciones renuncien por falta de pago y en otras veces pasen hasta cinco meses para que reciban sus remuneraciones conforme a la ley.

### **Recursos Materiales**

A este respecto, el estado físico de los bienes muebles no es el suficiente y muestra claros signos de deterioro. El mobiliario que actualmente poseen las Delegaciones Estatales PROFEPA fue cedido en un principio por las Delegaciones Estatales SEDESOL a raíz de la fusión de las Delegaciones SEDUE y SPP en las entidades federativas y buena parte de estos bienes había caído en desuso o se encontraban dados de baja; es decir, que la mayoría del mobiliario y equipo entregado a las Delegaciones fue de segunda.

En otros casos la entrega de mobiliario no fue del todo completa, faltando equipo de oficina y mobiliario a pesar de constar en las actas de entrega-recepción, por lo que aún ciertas Delegaciones estaban a la espera de recibir la totalidad de sus bienes, acordados desde hacía más de dos años.

En Delegaciones como Jalisco, Tamaulipas, Campeche, Quintana Roo, Chihuahua, Baja California, Estado de México y Veracruz la situación era más apremiante, ya que carecían de máquinas de escribir, calculadoras, fotocopiadoras, televisión, proyector de transparencias, videograbadoras, cámaras fotográficas y de video.

En cuanto a los bienes inmuebles y espacios físicos, muy pocas Delegaciones contaban con edificios propios, la mayoría los rentaba y sólo una minoría los compartía con la propia Delegación SEDESOL u otra Delegación de alguna Dependencia. Casos como el de Jalisco, donde se desconocía la situación legal que guardaba el inmueble en el que se hallaba o el de las Representaciones en Campeche y el Estado de México ubicadas en reservas ecológicas, que no contaban con servicios básicos como drenaje y agua potable, ilustran esta grave situación.<sup>8</sup>

Por lo que hace a la plantilla vehicular de las Delegaciones, esta mostraba grandes deficiencias en su composición, además de insuficiente e inadecuada su operación y mantenimiento, aproximadamente el 20% de vehículos se encontraban fuera de servicio, listos para su baja, otro 40% en muy mal estado, un 20% en reparación y sólo el 20% en buenas condiciones.

Las Delegaciones carecen de recursos para mantener en circulación a su plantilla vehicular, como refacciones, gasolina y aceites, por ejemplo, la Delegación en el estado

---

<sup>8</sup> Cfr. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "Diagnóstico de la problemática...". Op. Cit., punto 4.4. ¿Se comparten gastos?, s/n pag. .

de Chihuahua, que desde 1992 se encuentran retenidos en el corralón del Municipio, dos de sus vehículos porque no se contaba con los recursos necesarios para su reparación.

Por lo demás, el 90% del parque vehicular de las Delegaciones se encontraba debidamente asegurado, sin embargo en la mayoría de los casos, está no responde a las necesidades de varias de ellas, ya que automóviles (en lugar de camionetas) deben circular por brechas, caminos de terracería y zonas boscosas.

Por último, en todas las Delegaciones visitadas es patente la falta de insumos tan elementales como: lápices, plumas, gomas, papel bond, formas impresas, discos para computadoras, consumibles, papel para fax, etc.

#### **Recursos Financieros**

Las Delegaciones carecen fundamentalmente en su presupuesto de recursos para el capítulo 5000 del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal que se refiere a bienes muebles e inmuebles. Además de que no poseen información clara de tipo presupuestal, puesto que el área central no envía mapas presupuestales o reportes sobre el ejercicio del presupuesto de las Delegaciones, en lo que se refiere al capítulo 1000 "Servicios Personales", ya que únicamente se les envía una ficha de distribución donde se les informa que han sido depositados los recursos en sus líneas de crédito en el banco corresponsal.

La asignación de los recursos para gasto de inversión (destinados a desarrollar los programas institucionales) llega con mayor retraso que el gasto corriente (recursos destinados para el pago de sueldos, recursos materiales, servicios generales, viáticos y demás insumos), situación que obliga a las Delegaciones a operar momentáneamente



con estos recursos, por lo que el presupuesto de inversión, que se radican meses después, se aplica una buena parte al pago de honorarios y cuentas por pagar, originando serios desvíos de fondos y justificaciones inventadas sobre el ejercicio del gasto.

Otro aspecto a destacar es el que se refiere al presupuesto destinado para viáticos y pasajes, que es cerca de \$ 3000.00, el cual resulta insuficiente para satisfacer las más mínimas necesidades de la Delegación.

Con esta cantidad mensual se debe considerar los gastos por pasajes que se realizan en las visitas que se efectúan a las empresas para las inspecciones y auditorías ambientales en la entidad federativa, por la carencia de vehículos primordialmente, los viajes a la capital del estado, zonas industriales y boscosas por los Subdelegados, sin mencionar los constantes viajes que el Delegado debe efectuar a la Ciudad de México para entrevistarse por cuestiones de trabajo con las áreas centrales, el Procurador o el mismo Secretario del ramo.

### **Equipos**

En la totalidad de las Delegaciones como en las representaciones visitadas fue constante observar la falta de equipos de cómputo en sus oficinas; así como diversos sistemas periféricos como impresoras, reguladores, módem y programas de cómputo con las licencias requeridas y adecuados a las necesidades propias de las Delegaciones.

En cuanto a los sistemas de comunicación la Delegación en Chihuahua ilustra la problemática a este respecto, ya que la falta de personal abocado a dar seguimiento al cuidado y mantenimiento de las líneas telefónicas, ocasionó que esta Delegación

adeudara la cantidad de \$ 14, 000.00 por concepto de una línea telefónica que no se canceló desde 1992.<sup>9</sup>

Ello denotó la carencia de controles adecuados para el manejo de las líneas telefónicas en las llamadas de larga distancia, que representan un serio gasto para las Delegaciones, en casos como las Representaciones, que por falta o retraso en el pago, puede traer como consecuencia el corte del servicio, con la correspondiente incomunicación y desconocimiento de lo que ahí acontece, como sucedió con la Representación en el Municipio de Tampico de la Delegación ubicada en Tamaulipas. Además, la mayoría de las Delegaciones no poseen las líneas telefónicas suficientes y casi todas las Representaciones carecen de fax.

Otro aspecto importante son los equipos de monitoreo y laboratorio necesarios para el análisis químico de sustancias contaminantes en la atmósfera, ríos, mares, suelo y subsuelo, ya que una de las funciones importantes de la PROFEPA es emitir dictámenes sobre la calidad del aire, residuos peligrosos y contaminación de los mantos acuáticos.

Sin embargo, en las Delegaciones los equipos de laboratorio datan de 1983 cuando fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Por lo que un gran porcentaje de estos ya son obsoletos, que sólo tienen por utilidad la de efectuar análisis de la calidad del agua, por lo que los pocos restantes han caído en desuso.

En un gran porcentaje lo que se analiza son residuos sólidos que requieren un equipo diferente al que poseen las Delegaciones y sumamente especializado; así como de espacios adecuados para efectuar satisfactoriamente dichos análisis.

---

<sup>9</sup> Cfr. "Cuestionario Aplicado al Coordinador Administrativo de Chihuahua", punto 11.3 Líneas telefónicas, mayo de 1994.

Además, los materiales necesarios para operar el laboratorio son escasos, esto se debe por una parte a la falta de recursos para adquirirlos y otro a que son difíciles de conseguir en el mercado nacional.

En consecuencia las Delegaciones y su Representaciones tiene que acudir a laboratorios privados cuando deben emitir un dictamen o realizar algún tipo de análisis químico, con la incongruencia de que en ciertas entidades federativas se desconoce si están legalmente autorizados

En cuanto al equipo de monitoreo ambiental únicamente las Delegaciones en los estados de Guadalajara, Nuevo León y Estado de México cuentan con adecuados equipos, mientras que las demás carecen casi en su totalidad de estos instrumentos de medición, siendo que las verificaciones en las empresas las tienen que contratar ellas mismas en los laboratorios autorizados por el Instituto Nacional de Ecología.

#### **b) Subsistema Jurídico**

A diferencia de la estructura orgánica del área central, las Delegaciones Estatales PROFEPA carecen de una unidad de asesoría jurídica para poder prestar el apoyo necesario a las demás unidades de la Delegación en materia de litigios, demandas, clausuras y juicios en materia ambiental.

Por su carácter de Procuraduría Ambiental, las Delegaciones Estatales PROFEPA deben elaborar documentos con el suficiente carácter jurídico para realizar las inspecciones y verificaciones ambientales que por Ley les corresponde realizar.

Cada una de las Delegaciones visitadas manejan de 10 a 20 documentos diferentes que amparan sus resoluciones, dictámenes, visitas de inspección, auditorías ambientales, demandas y clausura de empresas por actividades contaminantes.

En vista de esta necesidad se ha tenido que contratar abogados o pasantes de Licenciatura por concepto de honorarios, que sin embargo no son especialistas en legislación ecológica, pero ante los bajos sueldos que ofrecen las Delegaciones no se puede contratar personal especializado.

Además de que sus emolumentos son sustraídos de los programas de inversión autorizados a la Delegación, por lo que los recursos son desviados hacia el pago de servicios personales.

Los Delegados justifican este desvío de fondos ya sea inventando programas para explicar los egresos; utilizando partidas autorizadas para viáticos y pasajes o bien empleando indistintamente ambos métodos.

Los funcionarios del área central conocen de esta situación, pero la solapan ante la dificultad de autorizar una plaza de asesoría jurídica o por no poder incrementar el presupuesto para el pago de honorarios en las Delegaciones.

Para las Delegaciones siempre representó serias dificultades no contar desde su creación con un área jurídica. El personal a cargo de las Subdelegaciones posee estudios en ingeniería, biología o química, perfil necesario para hacer frente a las funciones de estas áreas, pero sin los conocimientos técnicos para levantar un acta de inspección o de clausura, así como hacer frente a una demanda judicial por algunas empresas que desconocen los dictámenes ambientales de las Delegaciones o en su defecto la pérdida de juicios de amparo y el correspondiente pago por indemnización.

Como se presentó en la Delegación en el estado de Puebla, que por errores de origen en el dictamen de clausura, tuvo que hacer frente a una demanda por \$ 10,000. (diez mil

nuevos pesos m/n) por supuestos daños que afectaban el patrimonio de la empresa, a pesar que contaminaba fragementemente el medio ambiente.

### **3.3. Diagnóstico Administrativo**

Como fue definido en el primer capítulo de esta investigación, el diagnóstico administrativo es un proceso de acercamiento gradual al conocimiento analítico de un hecho o problema administrativo, con el objeto de destacar cuantitativa y cualitativamente los elementos más significativos que alteran el desarrollo de una organización.<sup>10</sup>

Hasta este momento se han expuesto los elementos teóricos y metodológicos para llevar a cabo un diagnóstico integral bajo la visión de sistemas; la planeación y la forma en que esté se realizó en las Delegaciones Estatales PROFEPA; así como la descripción detallada de los resultado obtenidos, en el punto correspondiente a su situación administrativa.

Con lo anterior se ésta en condiciones de ofrecer a continuación el diagnóstico sobre la estructura y funcionamiento de estos órganos desconcentrados, en cada unos de los subsistemas que integran su organización y estar en posibilidad de diseñar alternativas de solución, que apoyen el proceso de desconcentración y delegación de funciones en los niveles de autoridad correspondientes.

#### **- Subsistema de regulación y control**

La ausencia de personal especializado, de la programación oportuna del presupuesto de inversión y de canales adecuados de comunicación entre las Delegaciones Estatales PROFEPA y las áreas centrales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y

---

<sup>10</sup> V. *Supra*. Capítulo I. inciso 1.4.3. "Criterios Metodológicos para el Diagnóstico Administrativo", pp. 84-89.

## ***DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA***

---

de la Oficialía Mayor de la SEDESOL, afectan negativamente los sistemas administrativos que se llevan a cabo en las Delegaciones.

La carencia de personal suficiente y especializado para realizar funciones de planeación, programación, control y evaluación sobre cada uno de los programas que se vienen desarrollando en las Delegaciones Estatales PROFEPA, ha repercutido desfavorablemente en el cumplimiento óptimo de los objetivos de creación de estos órganos desconcentrados.

La calendarización estricta del presupuesto de inversión de las áreas centrales de la PROFEPA evita que las Delegaciones efectúen procesos adecuados de planeación y programación en las actividades y programas a su cargo.

La liberación de recursos del presupuesto de inversión se realiza a mediados de año, lo cual retrasa el cumplimiento de los gastos que se han originado principalmente por la contratación de personal por honorarios y de equipo especializado; además de que se retrasa el desarrollo de los programas sustantivos, limitándose el tiempo para la aplicación correcta de los proyectos y acciones programadas.

Esta asignación del presupuesto de inversión afecta la contratación, realización y pago de compromisos a proveedores y personal de las Delegaciones, además concentra el ejercicio de la mayor parte de los recursos en los últimos tres meses del año, limitando los tiempos para hacer frente a los compromisos adquiridos.

Por otra parte, la comunicación entre las Delegaciones y las áreas centrales de la PROFEPA y de la Oficialía Mayor de la SEDESOL se refleja en la duplicidad de

información; lentitud de su flujo e irregularidades con que se recibe toda la normatividad que expiden estas instancias; además de carecer por completo de mecanismos de coordinación y comunicación con el Instituto Nacional de Ecología, que es el organismo responsable de emitir la normatividad en materia ecológica.

En lo correspondiente con las Representaciones, la comunicación no tiene la agilidad deseada, principalmente por la falta de líneas telefónicas, fax y vehículos, lo que origina que sucesos de importancia que ahí se suscitan no se informen en su oportunidad a las autoridades de las Delegaciones, llegando en ocasiones a que sucesos relevantes son de su conocimiento por agentes externos, como periódicos, autoridades municipales o por grupos ecologistas.

En lo externo, la comunicación con otras instancias federales, estatales y municipales no es del todo cordial a excepción de instituciones educativas a nivel superior o instituciones privadas e industriales que han valorado la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero ante la falta de recursos y personal especializado en sus Delegaciones, consideran que su creación es sólo un paliativo a los serios problemas ecológicos del país.

Además, las Delegaciones colaboran con la Asociación Protectora del Medio Ambiente de los Estados Unidos de América (EPA, por su siglas en inglés), lo que ha contribuido a consolidar su imagen; sin embargo, no existen intercambios permanentes y el área central no ha impulsado acercamientos que impliquen acuerdos de coordinación e intercambio de experiencias y conocimientos que permitan que el personal de las Delegaciones se desarrolle profesionalmente.

Por tanto, en cuanto a su imagen externa, la presencia de las Delegaciones Estatales PROFEPA es lenta por la falta de apoyo y difusión del área central, y por lo que hace a lo interno es paulatina, ya que no se ha dado la consolidación debida por la insuficiencia de sus recursos humanos, materiales y financieros.

**- Subsistema de Operación**

La estructura autorizada a las Delegaciones Estatales PROFEPA, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1992, no es la adecuada para su funcionamiento, en virtud de estar conformada únicamente por un Delegado y dos Subdelegados encargados de atender los trabajos relacionados con inspecciones ambientales, verificación normativa, participación social y quejas, dadas las enormes cargas de trabajo por el desarrollo de sus programas, las extensas zonas geográficas que deben vigilar y la gran cantidad de empresas e industrias instaladas en las entidades federativas.

El problema fundamental de las Delegaciones Estatales PROFEPA radica en la estructura mínima de operación; no poseen la estructura administrativa adecuada a sus necesidades que logre el desempeño eficientemente de las funciones encomendadas a estos órganos desconcentrados.

Lo que ha originado serios problemas en su organización interna, principalmente en la distribución de carga de trabajo, ya que no se encuentran debidamente reguladas, existiendo puestos con exceso de trabajo y otros con tiempos ociosos, situación que se ha pretendido subsanar contratando personal por honorarios que realice funciones de coordinación y de apoyo en cada Subdelegación, incorporándolo en sus líneas de mando y tramos de control.



Las Delegaciones denominan a esta situación como "proceso de reestructuración", de ahí que su "estructura funcional" no corresponda a la autorizada por la SHCP y hacia el exterior se observe una estructura con suficiente personal directivo.

Como la cantidad de personas que ocupan puestos de estructura es reducida, también se observó otra inconsistencia: la falta de sistematización de procedimientos y métodos de trabajo, lo que también han generado un aparente exceso de trabajo. No existen manuales de procedimientos y de servicios al público para la orientación y el desarrollo de las actividades que realizan las áreas sustantivas de las Delegaciones.

Por otra parte, las Subdelegaciones no cuentan con personal suficientemente capacitado y con el perfil necesario; así como de material didáctico y de oficina para cumplir con sus programas; así como de respaldo documental y de material de referencia que oriente sus actividades y de recursos suficientes para la realización de eventos oficiales y de difusión institucional.

También, se observó que existe desconocimiento de las actividades asignadas a las Delegaciones en materia de inspección y vigilancia, propiciándose en ocasiones duplicidad de funciones, ya que tanto la Subdelegación de Ecología, de las Delegaciones Estatales SEDESOL, como la Subdelegación de Verificación Normativa, de las Delegaciones Estatales PROFEPA, practicaban inspecciones en forma independiente, que originó confusiones en la ciudadanía, ya que para ella todos los trámites relacionados con ecología se enviaban a las Delegaciones Estatales de la SEDESOL, y ahora que están adscritos a la SEMARNAP, continuaban, remitiendo sus demandas a estos órganos.

Como se observa, la falta de difusión de las acciones que realiza la PROFEPA es notable, pero nuevamente el problema de fondo se ubica en la escasez de recursos para llevar a cabo programas amplios de difusión en los estados y municipios, ya que hasta ese momento los programas de difusión se dirigen a centros de educación, grupos ecologistas y a ciertas empresas interesadas.

**- Subsistema de apoyo**

En este subsistema es en el que se encuentran los mayores problemas que enfrentan las Delegaciones Estatales PROFEPA, precisamente por la carencia de puestos de apoyo en su estructura administrativa, como una Unidad Administrativa y otra de Asesoría Jurídica, de personal operativo y técnico plenamente capacitado y suficiente, de bienes muebles, equipo e instalaciones adecuadas; así como de recursos financieros escasos e insuficientes.

Por no haber sido contemplada la autorización de puestos para desarrollar funciones administrativas y de asesoría jurídica en la estructura administrativa de las Delegaciones, estas han tenido que subsanar esta omisión contratando personal por honorarios sin el debido perfil, por los bajos sueldos, o absorbiendo directamente esas funciones, ya sea por los Subdelegados o el propio Delegado, con el consiguiente aumento de trabajo, que necesariamente los distrae de las responsabilidades propias de su puesto.

En lo que respecta a los recursos humanos, la distribución de la fuerza de trabajo en las Delegaciones es inequitativa, sólo unos puestos deben efectuar todas aquellas funciones relativas a la dirección, supervisión, control y seguimiento de los programas, ya que el personal operativo, por su bajo nivel de escolaridad y por su antigüedad, no contribuye a aliviar las cargas de trabajo del personal que ocupa esos puestos.

## ***DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO A LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA***

---

De esta forma, el único personal que cuenta con el perfil y la preparación requerida se encuentra contratado en la mayoría de los casos por honorarios; sin embargo, las remuneraciones que perciben son muy bajas, considerando la responsabilidad que implica el desempeño de sus funciones y responsabilidades. En cuanto a las Representaciones, el personal contratado, no esta del todo de acuerdo con las actividades desempeñadas, precisamente por sus bajos sueldos.

Por lo que hace al personal de edad avanzada o con la antigüedad necesaria para ser incorporado a los programas de jubilación o pensión con apoyo económico, que representa el 35% del personal existente, manifiestan resistencia a cualquier cambio que las autoridades de las Delegaciones deseen aplicar, lo que dificulta su participación en los programas y actividades que se desarrollan; además de que una gran parte de su fuerza de trabajo permanece casi inactiva. Es necesario crear programas de estímulos, buscando las alternativas y canales adecuados.

Sin mencionar que también se carecen de programas permanentes de capacitación para personal operativo, dirigidas a subsanar la ausencia de personal especializado, lo que ha repercutido en el bajo nivel de conocimientos para el desarrollo de los programas de trabajo. Ante esta situación y a pesar de no contar con la infraestructura y recursos necesarios, el poco personal que ha sido capacitado, emigra ante mejores ofertas en el mercado de trabajo.

Otras de las necesidades de personal que afrontan las Delegaciones es la carencia de personal técnico especializado en el manejo de sistemas de cómputo, análisis de compuestos químicos y equipo de monitoreo ambiental.

En cuanto al mobiliario y equipo de oficina, este provino en su totalidad de la extinta SEDUE, algunos con más veinte años y en lamentables condiciones, por lo que su

## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

estado no era el aceptable para el desarrollo de los programas y actividades de las Delegaciones.

Además de que varias de las Representaciones y Delegaciones en el norte de la República carecen del equipo de aire acondicionado o ventiladores, denotando un clima laboral deplorable y dañino para el desarrollo profesional del personal en esas Delegaciones.

Por igual, los inmuebles e instalaciones físicas son insuficientes o inadecuadas, por lo que es necesario hacer trabajos que contemplen el resanado de paredes, restauración del logotipo de identificación y pintura, pues demeritan la imagen de la institución.

En lo que respecta a equipo de cómputo, a pesar de que las áreas centrales de la PROFEPA han proporcionado equipos modernos y programas de cómputo para procesar la información generada en las Delegaciones, dista mucho de ser el suficiente para poder manejar y controlar el padrón de empresas en las entidades federativas, principalmente la información relativa a aspectos jurídicos, de programación de las actividades y sobre el ejercicio del presupuesto.

En cuanto a los laboratorios instalados en las Delegaciones para el análisis de químicos contaminantes, este resulta obsoleto y únicamente cuenta con instrumentos para analizar la calidad del agua. La mayoría no disponen de equipo de monitoreo atmosférico para la medición de partículas contaminantes, teniendo que acudir a laboratorios autorizados por la SEDESOL o de Universidades; mientras que la minoría que sí los posee no los ha modernizado, lo cual ha originado que la ciudadanía no confíe en los dictámenes emitidos a este respecto por las Delegaciones o que no sean muy confiables.

## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO A LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

A lo anterior se tiene que sumar la insuficiencia de líneas telefónicas y de fax que impiden recibir una gran cantidad quejas y denuncias sobre problemas que se suscitan en perjuicio del medio ambiente, haciendo lentos y pesados los trámites y procedimientos para su atención.

Por último, la reducción presupuestal del gasto corriente a las Delegaciones en 1994 trajo como consecuencia problemas de insuficiencia para atender los gastos de operación; por ejemplo: la desaparición de Representaciones en ciertos municipios o que sus titulares tengan que hacer desembolsos para cubrir los gastos de fotocopiado, fax y combustible; en otros es el propio personal quien cubre los gastos de combustible y viáticos.

Como se aprecia, los resultados arrojados por el diagnóstico efectuado a las Delegaciones Estatales PROFEPA muestra a una serie de organismos con serias deficiencias en su estructura administrativa, carencia de personal especializado, magros recursos e instalaciones inadecuadas.

Estos hechos han ido mermando poco a poco la confianza de la ciudadanía en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y en sus Delegaciones, las deficiencias de su organización administrativa opacan el esfuerzo de sus servidores públicos y los buenos resultados alcanzados por las autoridades, aún con estas adversidades.

Hasta principios de 1995 la situación administrativa prevaleciente en las Delegaciones Estatales PROFEPA distaba mucho de ser la propicia para cumplir cabalmente con sus objetivos, perjudicando seriamente su imagen institucional ante la ciudadanía y su viabilidad como organismo público para resolver la problemática ambiental del país.

### **3.4. Evaluación del proceso de desconcentración administrativa en las Delegaciones Estatales PROFEPA**

Como se mencionó en el capítulo primero, sobre las políticas de desconcentración administrativa en el periodo 1982-1994<sup>11</sup> y al diagnóstico administrativo de las Delegaciones Estatales PROFEPA, su creación es ejemplo de que en cada sexenio se inventan nuevas deficiencias y prioridades, sin poder erradicar ninguna de ellas a su finalización, iniciando otra administración con las mismas demandas y las mismas deficiencias de un pasado que al parecer no hizo nada.

La creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA demuestra que la administración pública no ha podido superar las limitaciones organizacionales y jurídicas que afectan el buen funcionamiento de sus organismos desconcentrados, en donde la mayoría de los casos los niveles superiores son los únicos que autorizan y deciden sobre problemas que surgen a cientos de kilómetros.

Resulta una empresa confusa dotar a las Delegaciones Estatales PROFEPA de una estructura administrativa; de funciones y de procedimientos. Durante su primer año la desorganización administrativa y el manejo discrecional de los recursos fue una constante: los cuadros directivos creaban de la nada obras y proyectos, sin que mediara plan o programación alguna de los recursos.

En algunas Delegaciones se llegaba al grado de no saber siquiera cual era su objetivo, mientras que otras tenían que "inventarse" su trabajo, todas ellas con varias deficiencias en común:

---

<sup>11</sup> V. *Supra*. Capítulo I, inciso 1.2.2. "Las Políticas de Desconcentración Administrativa 1992-1998", pp. 24-58.

## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO A LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

- Carecían de estructuras administrativas funcionales y acordes con sus atribuciones.
- No existían funciones definidas, la mayoría de las veces debían de interpretarse de la propia Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Secretaría.
- Falta de recursos humanos con el perfil y la preparación suficiente para desempeñarse satisfactoriamente.
- Desconocimiento de los objetivos y atribuciones de la propia Secretaría y por consiguiente de la PROFEPA y sus Delegaciones.
- Falta de manuales de procedimientos administrativos que guiaran el trabajo cotidiano y de aquellos que orientaran al público sobre los trámites y servicios que estos órganos proporcionan a la población.
- Excesiva centralización de los recursos y decisiones por la propia desorganización imperante.
- Inadecuados canales de coordinación.
- Situación jurídica ambigua; por no existir la precisión sobre el tipo de desconcentración de las Delegaciones de la PROFEPA, que su vez es un órgano desconcentrado.

De acuerdo con estas consideraciones, el proceso de desconcentración administrativa que se llevó a cabo para la creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA, estuvo marcado por:

- **Falta de Organización y Planeación**
- **Situación Jurídica Ambigua**
- **Deficiente Estructura Administrativa**
- **Estrechos Márgenes de Acción en las Entidades Federativas**

### **Falta de Planeación y Organización**

Como ha quedado patente a lo largo de este capítulo, la creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA no fue consecuencia de decisiones planeadas o de análisis técnicos y administrativos o de algún estudio organizacional, que deseen atender en toda su dimensión un problema tan serio como es la ecología, sino que pareciera que tan sólo se trata de una imagen "cosmética" que el gobierno federal pretende dar a la atención del problema ecológico ante la opinión pública, pero que en nada resuelve la situación. Lo que demuestra que la protección de los recursos naturales no es una prioridad en las políticas de nuestras autoridades.

La creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA es producto de una desconcentración inadecuada de funciones por carecer de una planeación y organización oportuna al momento de su institución, que no responden a una demanda social.

No se tomaron en consideración las sugerencias planteadas en 1980 por la Coordinación General de Estudios Administrativos, contenidas en el "Marco Conceptual y Lineamientos para la Desconcentración Administrativa", ni a una metodología como la que en esta investigación se ha propuesto para la creación de órganos desconcentrados.<sup>12</sup>

Como tampoco el Acuerdo del día 17 de Julio de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación, que da origen a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, fue resultado de una política establecida por algún plan de gobierno en la anterior Administración.

---

<sup>12</sup> V. *Supra*. Capítulo primero, inciso 1.3. "Hacia una Metodología para la Desconcentración Administrativa", pp. 58-72.



## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO A LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

Jamás se realizó una consulta, ya no a la población, sino a especialistas y estudiosos de la problemática ambiental para determinar la operatividad y funcionalidad de una Procuraduría Ambiental. Sobre sus atribuciones, estructuras, personal, perfil, etc.

Este tipo de políticas dió lugar a la instauración de un órgano desconcentrado como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sin la estructura administrativa coherente con sus atribuciones, procedimientos, funciones y límites claros a su competencia; mucho menos a una evaluación sobre el alcance de sus facultades.

De ahí que el personal adscrito a las Delegaciones Estatales PROFEPA careciera de lineamientos y políticas de acción definidas que orientarán sus actividades, que permitiera erigir una estructura eficiente y de atención inmediata para enfrentar una compleja situación como es la del medio ambiente.

Sin duda la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fue más una respuesta a las presiones sociales; de grupos ecologistas y del propio gobierno estadounidense (no hay que olvidar que en aquel entonces estaban muy adelantadas las pláticas del Tratado de Libre Comercio) sobre el grave desequilibrio ecológico; así que una Procuraduría Ambiental podría verse ante los ojos de estos sectores como una preocupación de las autoridades y una prioridad para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Esta fue una de las causas que motivó el origen de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y de las Delegaciones Estatales PROFEPA, que daban la imagen de que el problema ecológico era atendido en cada uno de los Estados del País como una acción prioritaria del Gobierno Federal.

## **DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA**

Pero como se ha hecho notar, ante tales deficiencias en su organización, las Delegaciones Estatales PROFEPA estaban muy lejos de atender realmente la **protección de los recursos naturales y de efectuar la verificación normativa y ambiental a empresas e industrias, para determinar sus niveles de contaminación en la generación de gases y residuos peligrosos.**

Igualmente es de comentar que sus funciones eran duplicadas (por lo menos durante el primer año) por otros órganos, como el Instituto Nacional de Ecología (INE) y las Delegaciones Estatales SEDESOL, con su Subdelegación de Protección al Ambiente, instituidas casi por las mismas circunstancias que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y lógicamente con las mismas imprecisiones. Lo que demuestra la carencia de una visión integral en las políticas de ecología y protección al medio ambiente, durante esta administración

Por tal situación, la sociedad tiene frente a sí una serie de organismos que todos tenían que ver con la protección al medio ambiente, pero nadie acertaba en realidad a saber cual era su ámbito de competencia y su responsabilidad.

Ante esta imagen "cosmética" de las Delegaciones Estatales PROFEPA en los estados (situación jurídica que como ya se comentó no está perfectamente definida), se entiende que carezcan de facultades, autoridad, recursos, personal capacitado, espacios físicos y programas de trabajo definidos.

Pocas veces en la historia de la administración pública en México se ha visto una indefinición de esta naturaleza en las políticas de gobierno.

### **Situación Jurídica Ambigua**

Dentro de esta evaluación del proceso de desconcentración administrativa en las Delegaciones Estatales PROFEPA, su situación jurídica como órgano desconcentrado resulta un tanto confusa, ya que dentro de la Estructura Administrativa de un Órgano Desconcentrado como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, exista otro Órgano con la misma naturaleza jurídica, como son las Delegaciones Estatales PROFEPA.

Aunque el punto relativo sobre la situación jurídica de las Delegaciones Estatales PROFEPA como organismos desconcentrados será analizado más adelante, es preciso realizar una breve acotación en este sentido.

Las Delegaciones Estatales SEDESOL fueron creadas como órganos desconcentrados territorialmente de la Secretaría de Desarrollo Social, aparentemente igual que las Delegaciones Estatales PROFEPA, y es aparentemente, debido a que esta modalidad suya no esta claramente determinada en el Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Se interpreta que las Delegaciones Estatales PROFEPA son órganos desconcentrados territorialmente, por la autorización efectuada por la SHCP basada en la organización de las Delegaciones Estatales SEDESOL, pero no por su decreto de creación, el cual no existe.

En el Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sólo indica que dicha Procuraduría estará integrada por Delegaciones, sin especificar su tipo y grado de desconcentración, estructura administrativa y la delegación de facultades que

estás tendrán.

Y ni aún este Acuerdo define con claridad el tipo de desconcentración de la propia Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Además de no definir el tipo de desconcentración existente tanto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como de las Delegaciones Estatales PROFEPA.

Esta aseveración se comprueba en la autorización girada por la S.H.C.P. para la creación de la Estructura Orgánica de las Delegaciones Estatales PROFEPA, justificada por una desconcentración de funciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente hacia estas, siendo que la misma, es un organismo desconcentrado por funciones de la SEDESOL: existe un órgano desconcentrado dentro de un mismo órgano desconcentrado, que poseen la misma situación Jurídica.

#### **Deficiente Estructura Administrativa**

Aunado a lo anterior, la conformación de la estructura administrativa de las Delegaciones Estatales PROFEPA presenta serias deficiencias: las Delegaciones Estatales PROFEPA carecen del subsistema de apoyo administrativo que provea a las unidades sustantivas de los recursos humanos, materiales, financieros y de información necesarios para su operación.

Esta situación origina serios problemas en el funcionamiento de las Delegaciones Estatales PROFEPA, ya que las dos Unidades tiene que organizarse para realizar actividades de tipo administrativo como inventarios, contabilidad, pago de nómina, etc. descuidando las funciones para las cuales fueron creadas, además que en algunas ocasiones es el mismo Delegado quien tiene que atender dichas actividades por la falta de personal.

## DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO A LAS DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA

A lo que se deben sumar los informes periódicos que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente solicita sobre los programas que las Delegaciones Estatales PROFEPA ejecutan en las entidades federativas, así como los de orden administrativo que la Oficialía Mayor de la SEDESOL requiere. Situación similar viven actualmente en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, sin considerar el incremento de trabajo que se presenta por su incorporación a esta nueva Secretaría de Estado.

Pero esto no es lo más grave, considerando el carácter de Procuraduría que les fue conferida, carecen de una unidad de asesoría jurídica para cumplir plenamente con sus atribuciones y facultades.

Ante esta estructura deficiente, se explica por qué industrias, Gobiernos de los Estados y particulares posean una imagen negativa y totalmente de oposición a los dictámenes jurídicos emitidos por las Delegaciones Estatales PROFEPA para el cierre o clausura de empresas por considerarse contaminantes, que aun sin contar con una unidad de asesoría jurídica que sea especialista en legislación ecológica, elabora documentos técnicos de esta naturaleza.

Esta aseveración se comprueba por la enorme cantidad de demandas en contra de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente por errores periciales y de origen en las argumentaciones legales que se utilizan para tal finalidad.

Se tiene enfrente una situación muy lamentable para la administración pública: se crea un organismo público con atribuciones, y funciones prioritarias para el desarrollo integral del país, pero con una inoperante estructura administrativa que genera ineficiencias,

trámites burocráticos, actitudes irresponsables y negligentes por parte de sus integrantes, por no contar con áreas de trabajo acordes y los insumos necesarios que les permitan cumplir correctamente con sus objetivos .

**Estrechos Márgenes de Acción en las Entidades Federativas.**

Un último punto a considerar en esta evaluación se refiere a la competencia real de las atribuciones conferidas por la Ley a las Delegaciones Estatales PROFEPA, ya que en la práctica, sus responsabilidades resultan ir más allá de estas disposiciones.

En primer lugar, el Delegado no sólo es representante del Procurador, sino también del Secretario de Estado en la aplicación de la normatividad ecológica, situación que no fue considerada en forma alguna.

En la práctica, el Delegado no respeta el nivel jerárquico de su jefe inmediato, ya que debe acatar ordenes del mismo Secretario de Desarrollo Social, por lo que las relaciones desde el punto de vista administrativo dejan de ser tales, para pasar a relaciones más bien de tipo de político, cuando también interfieren autoridades de la esfera estatal y municipal, sobre los problemas ecológicos en la entidad federativa.

Por ejemplo, la clausura de una empresa por infringir las leyes ecológicas representa para las entidades federativas fuentes de empleo que se pierden, lo que también se traduce en menores ingresos fiscales para ellas, y más cuando entorno a dichas empresas "contaminantes" existen intereses económicos, como el caso de empresas transnacionales o grandes consorcios.

En situaciones como estas, las mismas autoridades locales intervienen en contra de los dictámenes que pueda emitir la Delegación y en circunstancias especiales llega a instancias como el mismo Poder Ejecutivo Federal, para detener alguna clausura o suspensión de actividades, lo que reduce sus márgenes de acción al carecer de la autoridad y la autonomía requerida para hacer cumplir sus resoluciones, situación imprescindible para un órgano desconcentrado.

En tales casos la Delegación no sólo debe dictaminar con la suficiente argumentación legal el cierre temporal o definitivo de una industria, sino también evaluar los posibles impactos económicos y políticos que tales decisiones pueden ocasionar, lo que va más allá de sus atribuciones, responsabilidades, personal y recursos.

La posible omisión en los procedimientos jurídicos o penales, puede representar para la Delegación, la PROFEPA y para la misma Federación fuertes demandas que signifiquen pérdidas no sólo de tipo económicas, sino también políticas.

La legitimidad misma de la Administración Pública Federal puede verse mermada por errores de origen o deficiencias técnicas en las clausuras o sanciones realizadas a la planta productiva; la eficiencia y operatividad del gobierno en áreas tan importantes para el país como la ecología, llega a ser duramente cuestionada por las organizaciones ecologistas, grupos empresariales y financieros, medios de comunicación y partidos políticos cuando no se realiza con el profesionalismo y la eficiencia requerida.

Por último, otro aspecto a considerar, es el que se refiere al ámbito internacional. En aquellos estados comprendidos dentro de la zona fronteriza, principalmente los que colindan con los Estados Unidos, presenten serios problemas ecológicos derivados de

su propia situación geográfica y a la existencia de grandes zonas industriales ocupadas por maquiladoras, empresas de las ramas cementera, química y de transformación.

La incorporación de México al Tratado de Libre Comercio representó también la suscripción de acuerdos internacionales sobre ecología y la protección del medio ambiente con la Asociación Protectora del Medio Ambiente en la zona fronteriza y aspectos fitosanitarios y de salud en aduanas y puentes fronterizos.

Sin embargo, la insuficiente estructura administrativa, los escasos recursos; así como la escasez de personal con la especialización y los conocimientos técnicos requeridos, dificultan el cumplimiento de tales compromisos, dañando seriamente la imagen de México en el exterior.

Como se observa, las Delegaciones Estatales PROFEPA no sólo desarrollan las atribuciones y funciones que por Ley le son asignadas, sino que también deben hacer frente a responsabilidades que van más allá de los objetivos primarios que les dieron origen y a una problemática muy compleja como es la ecología, que posee varias aristas de análisis, que derivan en otros problemas tanto o más complejos.



#### **4. Alternativas de Solución**

El diagnóstico administrativo realizado en las Delegaciones Estatales PROFEPA confirmó que las políticas de desconcentración administrativa efectuadas en los últimos años no han podido superar las limitaciones organizacionales y jurídicas que afectan el funcionamiento de los organismos desconcentrados y demostró finalmente que su creación no fue consecuencia de políticas detenidamente planeadas o del empleo de métodos y técnicas administrativas acordes con una metodología específica, como la que aquí se ha propuesto.

Estas incongruencias devinieron en órganos desconcentrados con serios problemas administrativos, consecuencia de la falta de organización y planeación, situación jurídica ambigua, deficiente estructura administrativa y estrechos márgenes de acción en las entidades federativas.

La problemática que enfrentan actualmente las Delegaciones Estatales PROFEPA abarca aspectos de diversa índole, que surgen desde la creación misma de la SEDESOL, tal es el caso de problemas laborales y administración de recursos humanos que no han podido resolverse hasta la fecha; así como las sobrecargas de trabajo en algunas áreas, fruto de la distribución inequitativa de funciones y a la deficiente estructura administrativa, o la falta de mecanismos ágiles que permitan la oportuna canalización de los recursos presupuestales.

Problemas que en su conjunto se traducen en fuertes presiones para que las Delegaciones Estatales PROFEPA puedan alcanzar sus objetivos y desarrollar sus atribuciones con la eficiencia requerida.

## ***ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN***

---

Por tal razón se han diseñado una serie de recomendaciones encaminadas a que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pase a ser un Organismo Descentralizado, que le signifique mayor autonomía y manejo independiente de sus recursos.

Para las Delegaciones Estatales PROFEPA se sugiere la modificación de su estructura administrativa, a efecto de incorporar personal técnico y de apoyo, contratado hasta ahora por honorarios.

Así como llevar a cabo un nuevo proceso de desconcentración de funciones y atribuciones de la PROFEPA hacia sus Delegaciones, que proporcione a estas últimas la autonomía técnica que requieren.

Sin embargo, para lograr su realización, deberán contar con los recursos humanos, materiales y financieros que coadyuven al desarrollo de las funciones sustantivas de estos órganos desconcentrados, por lo que se propone, como última recomendación, fortalecer el subsistema de apoyo de las Delegaciones Estatales PROFEPA.

A continuación se desarrollan cada una de estas alternativas que pretenden aliviar la problemática en que se hallan inmersas las Delegaciones Estatales PROFEPA. Todas ellas se obtuvieron como resulta de la aplicación del análisis de sistemas, el diagnóstico administrativo; así como de la metodología para la desconcentración administrativa.

### **4.1. Inclativa para crear a la PROFEPA como Organismo Descentralizado**

A partir de haber analizado la situación jurídica y la organización administrativa de las Delegaciones Estatales SEDESOL, así como su relación con las áreas centrales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se dedujeron dos aspectos que inciden negativamente en su funcionamiento.

Por una parte, la ambigüedad jurídica que surgió a partir de la creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA, cuya creación obedeció a una desconcentración de funciones, al igual que la misma Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de la Secretaría de Desarrollo Social y por otra, a la falta de autonomía técnica y jurídica de las Delegaciones Estatales PROFEPA para hacer frente a sus atribuciones y responsabilidades.

Situaciones que se deben en gran medida a la insuficiencia de recursos, al ineficaz proceso de desconcentración y a la carencia de adecuados niveles de comunicación y coordinación con las áreas centrales.

Ante estos hechos, se propone la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como un Organismo Descentralizado, que de acuerdo con las recientes modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>1</sup>, estará adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca como nueva cabeza de Sector, a través de una Descentralización Funcional de facultades de esta Secretaría hacia la PROFEPA.

Si bien, este trabajo no aborda con el suficiente rigor el tema de la Descentralización, en su momento se precisó su significado para los fines de esta investigación<sup>2</sup>, donde se hizo hincapié que la desconcentración administrativa implica necesariamente un mayor contacto con las localidades del país, sólo si forma parte de un proceso amplio de descentralización de la administración pública y a largo plazo.

---

<sup>1</sup> Véase, "Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 28 de diciembre de 1994, pp. 2-4.

<sup>2</sup> V. *Supra*. Capítulo I, inciso 1.1. La desconcentración administrativa, Cita núm. 10, p. 8.

Que en la práctica se puede llevar a cabo en dos ámbitos:<sup>3</sup>

**Funcional:** Cuando se transfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forma parte de la Administración Pública Federal; y

**Territorial:** Cuando se transfieren programas y recursos hacia los niveles estatal y municipal.

En el caso específico de la Descentralización Funcional, la Ley Orgánica de la Administración Pública y La Ley Federal de Entidades Paraestatales precisan a este respecto, que un Organismo Descentralizado es creado por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.<sup>4</sup>

Bajo estas consideraciones, modificar la figura jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de un Órgano Desconcentrado a un Organismo Descentralizado, le otorgaría mayor independencia en la aplicación de las leyes y normas establecidas para el cuidado, preservación y restauración del medio ambiente.

Al ser un Organismo Descentralizado, la PROFEPA contaría con personalidad jurídica y patrimonio propio, convirtiéndose en centro de deberes y obligaciones; con la autonomía para asignar libremente sus recursos donde realmente lo requieren.

Bajo esta figura, la PROFEPA podría solicitar una participación porcentual de las multas y sanciones que esta impone a aquellos infractores de la legislación ambiental, con ello este órgano puede allegarse de recursos que hagan posible su operación.

---

<sup>3</sup> Cfr. Casto Valdez, Rodolfo. "Descentralización: un mecanismo de modernización gubernamental en México". México. UNAM- FCPyS. Tesis de Licenciatura, p. 4-5.

<sup>4</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 7ª ed. México. Editorial Porrúa, S.A. 1986, p. 290.

Si pudiera contar con cierta participación por tales sanciones, traería un ahorro considerable para el Erario Público, ya que la Federación solamente aportaría los recursos por concepto de Gasto Corriente para la PROFEPA, ya que con los ingresos por concepto de multas se podría crear un fideicomiso que le permitiera contar con recursos de inversión para el desarrollo de los programas institucionales. Creándose al mismo tiempo los correspondientes procedimientos para el control y ejercicio de tales recursos, para que su administración se realice de forma clara y transparente.

Al poseer personalidad jurídica propia se evitará la duplicidad de funciones con otros órganos como el Instituto Nacional de Ecología y las instancias correspondientes de la Dependencia de la cual depende.

Podrá contar con un régimen jurídico que regule su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad, además de algo muy importante: crear su propia estructura administrativa que responda a los objetivos de creación y a sus atribuciones.

Con ello, la PROFEPA contaría con recursos propios y suficientes que harán posible la ministración oportuna del presupuesto en los tiempos establecidos; atender satisfactoriamente las quejas y denuncias de la población; tramitar todos aquellos litigios en los que intervenga, así como adquirir modernos sistemas para la medición de la calidad del aire y de partículas contaminantes.

Además de autonomía e independencia para la aplicación de las normas ecológicas, lo que ampliaría sus márgenes de acción en las entidades federativas, eliminando las relaciones de tipo político que por lo regular privan entre el Secretario del Ramo y el Procurador. Además, se establecerían los tramos de control y las líneas de mando en forma correcta, beneficiando el control de gestión y los sistemas de administración de la PROFEPA.

Fomentaría también la creación de personal especializado en legislación ambiental, al contar con personalidad jurídica propia, será posible establecer perfiles de puesto acordes con las funciones de cada Unidad Administrativa de la PROFEPA, se podría contar con juristas especializados, como de laboratoristas, químicos, ingenieros y técnicos conocedores de la problemática ambiental y de la tecnología ecológica .

Con estas consideraciones se eliminaría la ambigüedad jurídica de las Delegaciones Estatales PROFEPA, estableciendo las bases propicias para fortalecer el proceso de desconcentración administrativa que se llevó a cabo para la creación de tales órganos.

#### **4.2. Desconcentración de funciones y facultades hacia las Delegaciones Estatales PROFEPA**

Las siguientes recomendaciones tienen por objeto fortalecer el proceso de desconcentración de las Delegaciones Estatales PROFEPA, a partir de la delegación de ciertas funciones, atribuciones y recursos presupuestales que les permita poseer la autonomía técnica requerida por la teoría jurídica y administrativa.

En primer lugar, para que sea posible la autonomía técnica de las Delegaciones Estatales PROFEPA será necesario que entre sus atribuciones figuren las de poder realizar la selección, contratación y capacitación de su personal, así como el manejo de la nómina y del presupuesto de servicios personales; claro esta, bajo la evaluación y supervisión de las áreas centrales de la PROFEPA.

Con estas facultades se busca que las Delegaciones puedan contar con el personal adecuado y con el perfil suficiente, de esta manera podrían seleccionar ellas mismas

personal especializado con plena autonomía, sin la necesidad de solicitar autorización como actualmente se viene realizando, así como impartir o contratar cursos de capacitación que en ese momento requieran y que satisfagan sus necesidades.

Como segundo punto, se recomienda que las Delegaciones realicen con plena autonomía la adquisición de los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento, como por ejemplo, la compra de vehículos, equipo de cómputo y de laboratorio, con apego a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para la Administración Pública Federal, una vez autorizadas las partidas de gasto y los recursos presupuestales por las autoridades centrales.

De esta forma ya no dependerían de los tiempos que imponen las áreas centrales en la adquisición de estos bienes, satisfaciendo en el momento que se requiera las necesidades que de insumos y materiales requieran las Delegaciones.

En tercer lugar, se propone la desconcentración del manejo de los recursos por concepto del capítulo 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles" del Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal, para la ampliación, remodelación y mantenimiento de sus instalaciones, así como de los recursos necesarios para efectuar mantenimiento preventivo y correctivo a vehículos, equipo de cómputo y de laboratorio, siempre y cuando se incluyan bajo los lineamientos y tiempos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuarto lugar, se sugiere que la atribución que el Delegado posee para representar al Procurador en todo tipo de juicios y procedimientos contenciosos, administrativos y judiciales, pueda ser delegada a los Subdelegados y Jefes de Unidad.

#### ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

---

De esta forma, en asuntos que no son de mucha importancia, funcionarios subalternos podrán representar a la PROFEPA, lo que permitirá que el Delegado dedique sus esfuerzos en la atención de asuntos que realmente requieren de su intervención, ya sea por la gravedad de la situación o por la responsabilidad que ello implica.

Una quinta recomendación se refiere a que las Delegaciones posean la facultad de celebrar convenios de colaboración con autoridades nacionales, estatales y municipales en materias de su competencia, así como participar en intercambios de información y en reuniones oficiales con asociaciones internacionales, en el caso de las Delegaciones instaladas en estados fronterizos.

El que puedan celebrar convenios de colaboración con otras instancias implica para las Delegaciones el hecho de poder ampliar sus márgenes de acción en las entidades federativas, difundir los programas y acciones que desarrollan e incrementar la presencia de la Procuraduría en parques industriales y áreas naturales protegidas.

La participación en reuniones con países que colindan con el nuestro, evitaría la triangulación de información, contribuyendo a emprender acciones de gran envergadura, con lo que se lograría la participación más directa de las Delegaciones, aprovechando en toda su dimensión la figura jurídica y la infraestructura administrativa que poseen estos órganos.

Como sexta recomendación, se requiere desconcentrar las atribuciones relacionadas con la emisión de dictámenes sobre la calidad del aire, así como de partículas y residuos contaminantes o peligrosos para el medio ambiente.



Con esta facultad las Delegaciones adquirirían la autonomía e independencia en la toma de decisiones que tengan que ver con el establecimiento de medidas para preservar la ecología o imponer las sanciones correspondientes.

Por último, se sugiere la Desconcentración sobre el ejercicio del presupuesto para la realización de campañas de difusión; de divulgación para la gestión ambiental y participación social para la protección del patrimonio ecológico en la entidad federativa y en los municipios.

Con lo cual se lograría emprender programas amplios de difusión en todos los municipios del país sobre las acciones que el Gobierno Federal emprende a favor de la ecología y la protección del medio ambiente.

#### **4.3. Modificación de la estructura administrativa de las Delegaciones Estatales PROFEPA**

Además de crear a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como Organismo Descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se requiere incrementar la estructura administrativa de sus Delegaciones a efecto de fortalecer el proceso de desconcentración territorial llevado a cabo por este órgano a través de las Delegaciones Estatales PROFEPA.

Como se hizo patente en el punto 3.3. correspondiente al diagnóstico administrativo de las Delegaciones Estatales PROFEPA, la estructura que autorizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el presupuesto asignado por la Secretaría de Desarrollo Social para las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para su proceso de consolidación y desconcentración resultó ser inoperante.

El problema fue de origen, ya que se contempló que la estructura administrativa de las Delegaciones se circunscribiera a la autorización de tres plazas de estructura: un Delegado y dos Subdelegados, determinándose que para el apoyo administrativo y jurídico de las Delegaciones Estatales PROFEPA, podrían encontrar respaldo en las Unidades Administrativas de la Oficialía Mayor de la SEDESOL y sus Delegaciones, así como de las Unidades de Administración y Jurídica de la PROFEPA.

Sin embargo, fue evidente que tales previsiones en la práctica no fueron funcionales, ya que ninguna de estas acciones tuvo la capacidad de ofrecer a las Delegaciones Estatales PROFEPA la autonomía técnica y la delegación de autoridad y facultades que requieren como órganos desconcentrados.

La modificación de la estructura administrativa de las Delegaciones Estatales PROFEPA se encuentra justificada, desde el punto de vista jurídico, por las responsabilidades que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente posee en cuanto a vigilar el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del medio ambiente; así como las de establecer mecanismos, instancias y procedimientos que procuren el cumplimiento de tales fines en los términos de las leyes en la materia y, desde el punto de vista administrativo, por los resultados arrojados por el diagnóstico administrativo efectuado a estos órganos.

Luego entonces, es necesario contemplar la integración de las instancias que se requieran dentro de la estructura administrativa de las Delegaciones Estatales PROFEPA que procuren el cumplimiento de la legislación ambiental en el ámbito jurídico y administrativo.

Las instancias que a juicio de las Delegaciones Estatales PROFEPA resultan necesarias para el buen funcionamiento de las mismas son la Unidad Jurídica y la Unidad Administrativa.

Estas requieren la personalidad jurídica que les permita sustentar normativamente los actos que realizan, tales como representar al Delegado y a las Subdelegaciones. Además, dichas instancias deberán tener entre sus facultades la capacidad de apersonarse legalmente, así como suscribir documentos y establecer compromisos en ausencia y por autorización del Delegado y/o Subdelegados.

Como consecuencia de lo anterior resulta necesario considerar la aplicación de la estructura autorizada de las Delegaciones, en la que se contemplen estas áreas cuyos titulares deberán contar con sus respectivos nombramientos a fin de que puedan desarrollar sus funciones con las facultades necesarias que se detallan en esta propuesta y ser sujeto de las responsabilidades derivadas de su cumplimiento u omisiones.

En tal sentido se propone la creación de las correspondientes plazas presupuestales para los titulares de la Unidad Jurídica y de Administración en las Delegaciones Estatales PROFEPA, con el propósito de evitar que se continúe con la contratación de estos por honorarios, fortaleciendo y asegurando con ello, su permanencia, continuidad y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones dentro de la estructura administrativa.

De acuerdo con los siguientes criterios:

### **Unidad Administrativa**

Los funcionarios responsables de realizar las funciones de apoyo administrativo en las Delegaciones Estatales PROFEPA llevan a cabo como función, el trámite de los asuntos relativos a recursos humanos, materiales y financieros, que se derivan de las funciones propias del Delegado y al cual le genera una mayor carga de trabajo.

No obstante lo anterior, la responsabilidad no puede ser delegada, ni compartida, recayendo ésta en el titular de la Delegación, dado el tipo de contratación que se dió, de conformidad con el Acuerdo por el que se Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Con la apertura de líneas de crédito directas a finales de 1994 para estas Delegaciones, los responsables autorizados para apoyo de funciones administrativas son ahora responsables de llevar a cabo actividades relacionadas con el manejo del presupuesto, administración de recursos humanos, pago de remuneraciones y prestaciones al personal, lo que trae consigo la necesidad de que estos sean integrados a la estructura administrativa con carácter de Servidores Públicos, que cuenten con nivel de mando medio y una constancia de nombramiento que acredite su personalidad jurídica para realizar dichas funciones, dado que son responsables de manejar recursos del Erario Federal y más aún si se valora que el no integrarlos, sólo conllevaría a afectar recursos de programas de inversión u ocasionar que quienes apoyan esta función con cargo a honorarios, adolezcan de la personalidad adecuada y que la responsabilidad de sus actos recaiga únicamente en el Delegado, titular real de la función.

Para que estos funcionarios puedan representar a la PROFEPA ante cualquier autoridad o institución o sean sujetos de derechos u obligaciones en la prestación de

servicios, deben contar con la debida acreditación la cual, como se ha señalado, recae en la persona del Delegado, dejándolo en situación irregular, que no es congruente ni permite dar continuidad ni seguimiento a las tareas normativas de la PROFEPA.

Esta problemática permite proponer la creación de 31 plazas presupuestales con nivel 28 "Jefe de Departamento" de acuerdo al Tabulador General de Puestos del Gobierno Federal para ser incorporadas a la estructura administrativa de cada una de las Delegaciones Estatales PROFEPA en el país, para realizar funciones del subsistema de apoyo administrativo, a efecto de crear una Unidad Administrativa. Que lleve a cabo la realización de las siguientes funciones:

- Administrar, controlar y vigilar la correcta aplicación de las partidas del presupuesto asignado a la Delegación.
- Tramitar ante las áreas centrales, las modificaciones de gasto corriente y de inversión; y comunicar las asignaciones que correspondan a cada Subdelegación.
- Llevar el seguimiento de las inversiones y gastos autorizados de la Delegación, así como de las radicaciones de recursos y modificaciones presupuestales autorizadas.
- Tramitar la documentación relacionada con los pagos que se realizan con cargo al presupuesto, asignado a la Delegación.
- Elaborar la plantilla de personal y tramitar los nombramientos contrataciones, promociones, transferencias y renunciaciones del mismo.
- Elaborar y revisar que los contratos del personal estén acordes con los lineamientos establecidos y turnarlos para su autorización.

- Integrar la documentación necesaria para efectuar el pago de las remuneraciones y prestaciones del personal adscrito a la Delegación.
- Conducir las relaciones laborales de la Delegación entre sus trabajadores y representantes sindicales.
- Realizar adquisiciones de bienes y suministros necesarios para el funcionamiento de la Delegación; conservarlos y mantenerlos en condiciones óptimas.
- Integrar y mantener actualizado el inventario de bienes de activo fijo, así como aplicar las políticas que en la materia se establezcan.
- Intervenir en la distribución, asignación, control y mantenimiento de vehículos, así como en el consumo y suministro de gasolina.

#### **Unidad Jurídica**

Una de las Actividades preponderantes que deben realizar las Delegaciones Estatales PROFEPA es la de vigilar el cumplimiento de la legislación, las normas, criterios, políticas y programas del Sector para la protección y restauración del medio ambiente.

Precisamente el ejercicio de la atribución de vigilar e inspeccionar, provoca una serie de procedimientos legales que generan consecuentemente diversos recursos de carácter administrativo y legal, que deben ser atendidos con minuciosidad, lo que crea la necesidad de dotar a las Delegaciones Estatales PROFEPA de la figura formal de una Unidad Jurídica.

La propia concepción del órgano desconcentrado al designarle Procuraduría indica que **“atende a una estructura legal de procuración”**, que se debe entender como

comisión o poder legal que uno da a otro para que en su nombre haga o atienda una cosa o lo represente en los tribunales.

Por lo que hace a esta situación se propone también la creación de 31 plazas presupuestales con nivel 28 "Jefe de Departamento" de acuerdo al Tabulador General de puestos del Gobierno Federal para ser igualmente incorporadas a la estructura administrativa de cada una de las Delegaciones Estatales PROFEPA con el propósito de que realicen funciones de asesoría jurídica, a efecto de crear una Unidad Jurídica, con las siguientes funciones:

- Intervenir en representación de la PROFEPA en todo tipo de juicios y procedimientos contenciosos, administrativos y judiciales en que la Delegación tenga interés o sea parte.
- Coadyuvar con las Subdelegaciones en la formulación y presentación de querellas y denuncias penales ante el ministerio público federal o local por hechos u omisiones que puedan constituir delitos ecológicos conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Atender todos los recursos administrativos establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos y cuya resolución compete a la Delegación.
- Apoyar e informar jurídicamente al Delegado, Subdelegados y Unidades de la Delegación, respecto al marco jurídico de su situación, así como en la fundamentación de los actos de autoridad de su competencia.
- Asesorar a las autoridades estatales y municipales que lo soliciten, respecto a la interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas existentes en materia

## ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

---

competencia de la PROFEPA.

- Difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas en la materia.
- Realizar estudios jurídicos y emitir las opiniones y dictámenes que requiera la Delegación en materias competencia de la PROFEPA.
- Proponer las bases y requisitos legales a que deben sujetarse los acuerdos, convenios, contratos, autorizaciones, permisos y licencias de carácter administrativo, competencia de la Delegación; así como intervenir en la formulación, otorgamiento, revocación o modificación de los mismos.
- Intervenir jurídicamente en la elaboración de proyectos de convenios y acuerdos que corresponda realizar a la Delegación; así como someterlos a la consideración de la Unidad Jurídica Central, en los convenios específicos que de ellos se deriven.
- Coordinar con la Subdelegación de Verificación Normativa en la formulación y revisión de recomendaciones que procedan para el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia ecológica y de protección al ambiente.
- Coordinar con la Unidad Jurídica de la PROFEPA y con la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación de la Secretaría en asuntos laborales que se ventilen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de Servidores Públicos adscritos a la Delegación.
- Tomar parte en las auditorías y revisiones que practique el Organismo Interno de Control del Sector y vigilar que las actas administrativas y demás documentación que se genere con motivo de las mismas reúnan los requisitos legales correspondientes.



- **Intervenir en los concursos que lleve a cabo la Delegación y revisar las convocatorias respectivas.**

De esta manera, se propone la creación de 62 plazas de nivel 28 "Jefe de Departamento", de acuerdo con el Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal, en las Delegaciones Estatales PROFEPA, a efecto de que cada una de ellas cuente con las Unidades de Administración y Asuntos Jurídicos, que permita a estos órganos desconcentrados desarrollar con la eficiencia requerida y el personal propio, el cabal cumplimiento de sus objetivos institucionales.

#### **4.4. Fortalecimiento del subsistema de apoyo**

Una vez detalladas las principales propuestas encaminadas a solucionar la falta de autonomía y de recursos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; la deficiente estructura administrativa de las Delegaciones Estatales PROFEPA y el deficiente proceso de desconcentración que se llevó a cabo para su creación.

Queda por último definir las recomendaciones que harán posible fortalecer el subsistema de apoyo de las Delegaciones Estatales PROFEPA, que derivan del diagnóstico administrativo efectuado a estos órganos desconcentrados.

Con ellas, se pretende que estas Delegaciones cuenten con el personal, las instalaciones, insumos, mobiliario, equipo, recursos financieros y herramientas administrativas que coadyuven el desarrollo óptimo de las atribuciones y a la consecución de los objetivos institucionales de creación.

### **Recursos Humanos**

A este respecto, se propone realizar una distribución de la fuerza de trabajo que como primer punto sea crear un amplio programa de retiro voluntario y jubilación, que otorgue al personal la seguridad de un retiro justo, de acuerdo con su antigüedad en el servicio público.

Establecer acciones inmediatas de apoyo a los programas de auditoría e inspecciones ambientales, para crear empleos de inspectores y laboratoristas especializados en ecología, partículas contaminantes y residuos químicos, de los cuales el 45% se distribuya en la zona fronteriza, 35% en la zona centro y el otro 20% en la zona marítimo-tropical.

Presentar una propuesta que contenga el estudio sobre el Catálogo Institucional de Puestos, con el objeto de obtener el registro de puestos acorde a las necesidades funcionales de las Delegaciones Estatales PROFEPA, a fin de eliminar de esta forma los perfiles obsoletos.

Determinar acciones tendientes al mejoramiento cualitativo de los recursos humanos, mediante la celebración de eventos educativos, sociales, culturales y deportivos para beneficios de los empleados de las Delegaciones.

Llevar a cabo reuniones periódicas entre los funcionarios de las Delegaciones que busque el intercambio de experiencias y conocimientos, que hagan posible la creación de programas regionales de protección ecológica y difusión de las actividades de la PROFEPA.

Uno de los rubros de mayor relevancia en la actualidad es el que se refiere a la **capacitación**, la cual debe darse al personal en todos los niveles, que incida en las **actividades tan especializadas** que se desarrollan en las Delegaciones.

Ante esta situación, es necesario que se impartan cursos sobre las diferentes materias técnicas de las Delegaciones, como son: el manejo de laboratorios especializados, legislación ecológica, procesos de producción, manejo de residuos sólidos peligrosos, biología y bioquímica principalmente, orientados hacia el personal directivo, técnico-operativo y administrativo.

En cuanto al personal adscrito a las Representaciones, además de los cursos señalados con anterioridad, será necesario impartir pláticas de inducción, para que conozcan debidamente los objetivos, atribuciones, programas y estructura administrativa de las Delegaciones y de la misma PROFEPA.

### **Recursos Materiales**

Con la desconcentración de recursos del Capítulo 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles" del Clasificador por Objeto del Gasto, las Delegaciones Estatales PROFEPA podrán estar en condiciones de crear un clima organizacional adecuado para el desarrollo de los objetivos institucionales, en medio de un ambiente laboral favorable, que modifique las actitudes del personal frente su trabajo.

Por otro lado, será necesario realizar inventarios físicos a los almacenes de las Delegaciones, identificando las existencias de artículos caducos, obsoletos y en mal estado para ser dados de baja o aquellos bienes que puedan ser reaprovechables.

Elaborar estudios destinados a evaluar las condiciones y necesidades en que se encuentran las instalaciones y espacios físicos de las Delegaciones, principalmente en su mantenimiento y conservación, que comprenda los siguientes servicios: albañilería, alfombrado, carpintería, cerrajería, plomería, servicios de mantenimiento a instalaciones eléctricas o equipos de aire acondicionado, impermeabilización de edificios, aplicación de pinturas a interiores y exteriores y mantenimiento de limpieza en áreas comunes.

Con el propósito de racionalizar y optimizar los recursos disponibles en la atención de los vehículos propiedad de las Delegaciones, se propone la venta, a través de subasta pública, de todos aquellos que por sus condiciones están en disposición de ser dados de baja o exigen gastos excesivos para su mantenimiento.

Con estos recursos se podría crear una bolsa que disminuya los gastos para la adquisición de nuevas unidades o la remodelación del parque vehicular existente.

Por otro lado, considerando las cargas de trabajo y los programas que realizan las Delegaciones, será necesario dotarlas de cuando menos dos equipos de cómputo con las características generales de una máquina 486, impresoras láser a color y en blanco y negro, sistemas de correo electrónico de datos, así como de fax y líneas telefónicas en las Representaciones.

A su vez se hace necesario homologar los programas y paquetería computacional en todas las Delegaciones y las áreas centrales de la PROFEPA referentes a la elaboración de los informes institucionales, los programas de trabajo, los reportes sobre el ejercicio del presupuesto, el inventario de empresas y demás documentos oficiales.

Por último, dado la dificultad que existe en varios estados del país para la adquisición de laboratorios y equipos modernos de monitoreo, las Delegaciones deberán realizar estudios detallados sobre la necesidad de estos, considerando como prioridad el establecimiento de laboratorios equipados de acuerdo con las necesidades de cada entidad federativa.

### **Recursos Financieros**

Debido a que las Delegaciones Estatales PROFEPA carecen de recursos propios por ser precisamente órganos desconcentrados, no pueden aliviar el serio problema que representa la ministración de recursos fuera de los calendarios establecidos.

Esta problemática será quizás solucionada en el caso de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pueda erigirse como Organismo Descentralizado, mientras tanto, será necesario establecer vías de concertación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Dependencia cabeza de Sector, con el objeto de liberar los recursos de acuerdo con los calendarios acordados.

La liberación oportuna de recursos permitirá el ejercicio eficiente del presupuesto y la contratación de los bienes y servicios necesarios para las Delegaciones, que permitirá cumplir con las metas y programas previstos en los Programas Operativos Anuales (P.O.A.).

Por lo que hace al ejercicio del Gasto Corriente (presupuesto destinado al subsistema de apoyo) se propone la aplicación permanente de programas de racionalización y austeridad, a efecto de eliminar el desperdicio y uso irracional del presupuesto.

## ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

---

Con el ahorro en conceptos de gasto tales como: energía eléctrica, teléfono, fotocopiado, material de oficina y combustible, muy bien se podrían canalizar a aligerar la insuficiencia de recursos que padecen las Representaciones .

### **Sistemas de comunicación**

En cuanto a la comunicación interna, las Delegaciones Estatales PROFEPA requieren contar con información actualizada, por lo que será necesario que se les hagan llegar con oportunidad el Diario Oficial de la Federación, la Gaceta Ecológica que distribuye el Instituto Nacional de Ecología y toda aquella normatividad ecológica.

Promover la comunicación con dicho Instituto que permita a las Delegaciones estar permanentemente actualizadas de toda la normatividad ecológica, además de recibir la asesoría, orientación y apoyo de material necesario.

En la comunicación con las áreas centrales de la PROFEPA, se propone unificar los criterios para la solicitud de información, así como mantener una vía única de coordinación con dichas áreas, que evite la duplicidad de los canales de comunicación y coordinación.

En lo referente a la comunicación externa se hace imprescindible fortalecer la presencia internacional de las Delegaciones Estatales PROFEPA, que permita establecer programas amplios de cooperación internacional para la preservación del medio ambiente en las entidades federativas que colindan tanto al norte como al sur con otros países.

### **Manuales administrativos**

Los manuales administrativos son herramientas de valiosa importancia para el funcionamiento de cualquier organización, ya que señalan los niveles de coordinación,

la responsabilidad y grados de autoridad de los puestos directivos, las funciones de la organización, las actividades que ahí se desarrollan; así como los productos o servicios que proporciona.

Por tal motivo se requiere que en las Delegaciones Estatales PROFEPA elaboren los manuales correspondientes de organización, de procedimientos y de trámites y servicios al público, ya que además de su utilidad desde el punto de vista administrativo, el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las Dependencias y demás organismos públicos deben de contar con tales instrumentos administrativos.

El manual de organización permitirá conocer las funciones de las áreas que integran a las Delegaciones Estatales PROFEPA, la responsabilidad que posee cada puesto directivo, así como sus grados de autoridad y decisión, los objetivos y políticas generales y los niveles de coordinación.

El manual de procedimientos formalizará las relaciones de trabajo, porque contiene en forma detallada cada una de las actividades y operaciones que se deben realizar para desarrollar los programas y acciones de las Delegaciones o para proporcionar los servicios contemplados en sus atribuciones.

El manual de trámites y servicios al público, por la información que maneja, será un elemento útil para mejorar la imagen institucional de las Delegaciones Estatales PROFEPA, ya que podrá orientar al público en general sobre los trámites y requisitos que requiere para la obtención de algún documento, bien, trámite o servicio que estos órganos desconcentrados proporcionan.

## **Conclusiones**

En México, la Desconcentración fue abordada en sus inicios desde una óptica jurídica, retomando el trabajo hecho en Francia a este respecto, por lo que fue definida como un tipo de organización jurídica en la gestión de los asuntos públicos.

En la práctica administrativa se aplicó como una modalidad jurídico-administrativa que auxiliaría al Órgano Central o a la Dependencia en la atención de los asuntos y trámites que son de su competencia, situada actualmente como una variante dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, denominada por la Ley como: Desconcentración Administrativa.

La aplicación de la Desconcentración Administrativa en México, tuvo como propósito evitar la centralización de decisiones y estructuras en el Gobierno Federal, a través de dos líneas específicas: erradicar la concentración de oficinas públicas en la Ciudad de México y combatir la centralización de atribuciones y recursos en las dependencias de la Administración Pública Federal.

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.

En los años comprendidos de 1970 a 1982, se procuró darle a la desconcentración un marco jurídico propicio, que diera coordinación y congruencia a las políticas de gobierno desarrolladas durante estos dos sexenios.



## ***CONCLUSIONES***

---

Por lo que la Desconcentración Administrativa, se convirtió en un programa permanente de gobierno y en una modalidad de organización dentro de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, los controles y programas que ejercieron las Secretarías de Estado para disminuir los problemas de concentración y centralización durante este periodo, resultaron insuficientes; lo que evidenció el fracaso de sus estructuras administrativas y el burocratismo existente en ellas, que impidieron la aplicación de las medidas de Desconcentración Administrativa.

Para el periodo de 1983 a 1994, el fenómeno jurídico de la Desconcentración adquirió mayor presencia en las acciones emprendidas y fue incorporada finalmente en el discurso oficial. Sin embargo, faltó voluntad política y programas integrales de coordinación entre las dependencias, para alcanzar un equilibrio real entre las instancias de la Administración Pública Federal Centralizada y los organismos desconcentrados territorialmente y los asentados en la zona metropolitana.

Durante el sexenio 1989-1994, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal plasmaban como logros importantes la racionalización y fusión de estructuras administrativas, pero sin mencionar por asomo la realización de algún tipo de estudio o investigación que justificará tal acción.

Además de que las acciones de Desconcentración y de mejoramiento administrativo, tuvieron más que ver con el fortalecimiento de los agentes económicos y la promoción de las exportaciones, que con acciones destinadas a la salud y al bienestar social.

De esta manera, la Desconcentración en la historia de la administración pública en México fue entendida como una acción de tipo jurídico-político que administrativo. No se comprendió en sus inicios que la desconcentración, para que pudiera servir como elemento innovador y transformador en la administración pública, requería de técnicas, herramientas y métodos precisos que hicieran factible su desarrollo.

Dichas premisas no fueron del todo instrumentadas en las políticas de desconcentración Administrativa de los dos últimos sexenios, su aplicación y difusión fue más bien por decreto, que del análisis o de estudios que evaluarán su viabilidad, los problemas que se podrían enfrentar y sus posibles resultados.

El análisis histórico sobre los resultados de la aplicación de la Desconcentración Administrativa en México, también demostró en la práctica que los ordenamientos jurídicos que dan creación a un órgano desconcentrado no se someten a criterios homogéneos, ni a lineamientos de observancia y de aplicación general en toda la Administración Pública Federal.

Se crean organismos que en nada resuelven los problemas y que en lugar de eliminar las prácticas burocráticas del centro, las aumenta y lo único que desconcentran es la ineficacia.

La Desconcentración Administrativa no fue contemplada dentro de un sistema integral de reformas en la administración pública, que lograra transferir a diversas instancias, parte del poder del Estado o como parte de un proceso de fortalecimiento de las estructuras de la administración pública.

## CONCLUSIONES

---

Se observa una inclinación por el discurso populista que enaltece las bondades de la descentralización y la desconcentración administrativa, pero que en la práctica no puede romper con esa inmovilidad y resistencia al cambio por parte de grupos políticos y burocráticos que pertenecen a la administración pública, para implantar correctamente estas políticas.

Las investigaciones y reformas jurídicas heredadas por los años setentas se relegaron al olvido o, en su defecto, reinventándolas o descubriéndolas nuevamente, como si jamás hubieran sido nombradas; el trabajo, el empeño y los recursos asignados anteriormente se desperdiciaron y parecen quedar en el olvido.

Retomando, la administración pública no ha podido superar las limitaciones organizacionales y jurídicas que afectan el buen funcionamiento de sus organismos desconcentrados, todavía se les destinan a "labores de buzón"; en donde la mayoría de los casos los niveles superiores son los únicos que autorizan y deciden sobre problemas que surgen a cientos de kilómetros y en localidades con costumbres y una cultura muy diferenciadas.

Tales consideraciones originan una problemática muy particular, pero que casi todos los organismos desconcentrados padecen: carencia de recursos humanos especializados, instalaciones físicas insuficientes e inadecuadas, recursos financieros exiguos y una débil influencia en los estados que origina márgenes limitados de acción.

El diagnóstico efectuado a las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como Organismo Desconcentrado vino a demostrar estas consideraciones.

La creación de las Delegaciones Estatales PROFEPA fue producto de una

desconcentración inadecuada de funciones por carecer de la planeación y organización oportuna al momento de su institución.

De ahí que el personal adscrito a las Delegaciones Estatales PROFEPA careciera de lineamientos y políticas de acción definidas que orientaran sus actividades, que permitiera erigir una estructura eficiente y de atención inmediata para enfrentar una compleja situación como es la del medio ambiente.

Sin duda la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fue más una respuesta a las presiones sociales; de grupos ecologistas y del propio gobierno estadounidense (no hay que olvidar que en aquel entonces estaban muy adelantadas las pláticas del Tratado de Libre Comercio) sobre el grave desequilibrio ecológico; así que una Procuraduría Ambiental podría verse ante los ojos de estos sectores como una preocupación de las autoridades y una prioridad para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El diagnóstico administrativo realizado en las Delegaciones Estatales PROFEPA confirmó que las políticas de desconcentración administrativa efectuadas en los últimos años no han podido superar las limitaciones organizacionales y jurídicas que afectan el funcionamiento de los organismos desconcentrados y **demostró finalmente que su creación no fue consecuencia de políticas detenidamente planeadas o del empleo de métodos y técnicas administrativas acordes con una metodología específica, como la que aquí se ha propuesto.**

Estas incongruencias devinieron en órganos desconcentrados con problemas administrativos, deficiente estructura administrativa, situación jurídica ambigua, falta de planeación para su creación y estrechos márgenes de acción en las entidades federativas.

## **CONCLUSIONES**

---

La problemática que enfrentan actualmente las Delegaciones Estatales PROFEPA abarca aspectos de diversa índole, que surgen desde la creación misma de la SEDESOL, tal es el caso de problemas laborales y administración de recursos humanos que no han podido resolverse hasta la fecha; así como las sobrecargas de trabajo en algunas áreas, fruto de la distribución inequitativa de funciones; la deficiente estructura administrativa y la falta de mecanismos ágiles que permitan la oportuna canalización de los recursos presupuestales.

Problemas que en su conjunto se traducen en fuertes presiones para que las Delegaciones Estatales PROFEPA puedan alcanzar los objetivos y desarrollar sus atribuciones con la eficiencia requerida.

Dentro de esta evaluación del proceso de desconcentración administrativa en las Delegaciones Estatales PROFEPA, su situación jurídica como órgano desconcentrado resulta un tanto confusa, ya que dentro de la Estructura Administrativa de un Órgano Desconcentrado como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, exista otro Órgano con la misma naturaleza jurídica, como son las Delegaciones Estatales PROFEPA.

La conformación de la estructura administrativa de las Delegaciones Estatales PROFEPA presenta serias deficiencias: las Delegaciones Estatales PROFEPA carecen de un subsistema de apoyo administrativo que provea a las unidades sustantivas de los recursos humanos, materiales, financieros y de información necesarios para su operación y de una unidad de asesoría jurídica para cumplir plenamente con sus atribuciones y facultades.

Debido a los estrechos márgenes de acción en las Entidades Federativas, las Delegaciones Estatales PROFEPA deben hacer frente a responsabilidades que van más allá de sus objetivos de creación y a una problemática muy compleja como es la ecología, que posee diversos aspectos, que derivan en problemas igual o más complejos.

Se tiene enfrente una situación muy lamentable para la administración pública: se crea un organismo público con atribuciones y funciones prioritarias para el desarrollo integral del país, pero con una inoperante estructura administrativa que genera ineficiencias por no contar con áreas de trabajo acordes y de insumos necesarios que les permitan cumplir cabalmente con sus objetivos.

Por tal razón, la Desconcentración Administrativa más que una forma jurídico-administrativa de organización en la Administración Pública Federal Centralizada, debe convertirse en una herramienta administrativa, con metodologías propias que permitan combatir las tendencias centralizadoras de estructuras, recursos y facultades, a efecto de satisfacer plenamente los servicios que la administración pública proporciona a la sociedad.

**Con metodologías y técnicas adecuadas, la Desconcentración Administrativa puede llegar a ser un importante puente para lograr la descentralización y modernización de la administración pública, a través del fortalecimiento de las estructuras existentes.**

**Bibliografía**

- Acosta Romero, Miguel. *"Teoría General del Derecho Administrativo"*. 7ª ed. México. Editorial Porrúa, S.A. 1986
- Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio. *"Guía Metodológica para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas"*. 1a. edición. México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.
- Coordinación General de Estudios Administrativos. *"Glosario de Términos Administrativos"*. México, Presidencia de la República, 1982
- Cunningham, William H. Et. Al. *"Introducción a la Administración"* .Trad. Ma. Teresa Carter Bartlet. 2ª. Ed. México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1992.
- Churchman. *"El Enfoque de Sistemas"*. México, Editorial Diana, 1968.
- Dirección General de Estudios Administrativos. *"Desconcentración Administrativa"*. México, Presidencia de la República. 1976
- Fraga, Gabino. *El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa*. En Dirección General de Estudios Administrativos (Coordinador). *"Desconcentración Administrativa"*. México. Presidencia de la República, 1976.

## ***BIBLIOGRAFÍA***

---

- Lara Rosano, Felipe. *"Metodología para la Planeación de Sistemas: un Enfoque Prospectivo"*. 1ª ed. México. UNAM, mayo de 1990. Cuaderno de Planeación Universitaria 3ª época, Año 4, Núm 2.
- Larís Casillas, Francisco Javier. *"Administración Integral"*. S/Ed. México, S/Editorial, 1967.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel. *"Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo"*. 1 ed., México, Editorial Trillas, 1989.
- Quiroga Leos, Gustavo. *"Organización y Métodos en la Administración Pública"*. 2a. ed. México, Editorial Trillas, 1988.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *"Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994"*. México. Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V., octubre de 1994.
- Serra Rojas, Andres. *"Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia"*. México. Editorial Porrúa, 1985.
- Serra Rojas, Andrés. *Los Propósitos de la Desconcentración Administrativa*. En Dirección General de Estudios Administrativos (Coordinador). *"Desconcentración Administrativa"*. México. Presidencia de la República. 1976.



**Hemerografía**

- Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de datos. Diario Oficial de la Federación. 5 de abril de 1973.*
- Acuerdo de Fomulación del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 16 de enero de 1978.*
- Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación. 17 de julio de 1992.*
- Coordinación General de Estudios Administrativos. "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal". México, Presidencia de la República, Colección Lineamientos. Núm. 5, 1979.*
- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración y Desaparece la Dirección General de Servicios Migratorios. Diario Oficial de la Federación 19 de octubre de 1993.*

## BIBLIOGRAFÍA

---

*Decreto por el que se Reforman y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación .25 de mayo de 1992.

*Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso.* Diario Oficial de la Federación. México. 18 de junio de 1984.

*Decreto por el que se Reforman y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 28 de diciembre de 1994.

Diccionario Enciclopédico Océano Uno. Barcelona, España. Escena Grupo Editorial, S.A. 1995.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. *"Manual General de Organización (Tipo) para las Delegaciones Estatales PROFEPA".* México. Oficialía Mayor/SEDESOL. septiembre de 1994.

*El Sistema Nacional de Planeación Democrática.* Revista de Administración Pública México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. Núm. 55-56.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación en CD-ROM. Volumen IV. 29 de diciembre de 1976.

- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*. Diario Oficial de la Federación. 16 de julio de 1992.
- Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación. Segunda Sección. 15 de julio de 1994.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Talleres Gráficos de la Nación, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Mercado de Valores México. Nacional Financiera, junio 1 de 1989, año XLIX, Núm 11. Suplemento.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. *"Manual de Organización"*. México. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto/SEDESOL. noviembre de 1993.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. *"Manual General de Organización Delegaciones Estatales (Proyecto)"*. México. Unidad de Administración, febrero de 1994.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente *"Dignóstico de la Problemática planteada por las Delegaciones"*. Unidad de Administración. Diciembre de 1993.
- Programa de Simplificación Administrativa*. Diario Oficial de la Federación. 8 de agosto de 1984.

**BIBLIOGRAFÍA**

---

*Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.* Diario Oficial de la Federación. Segunda Sección. 4 de junio de 1992.

*Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología .* Diario Oficial de la Federación. Segunda Sección. 19 de agosto de 1985.

Rodríguez-Araujo, Octavio. *Tecnoburocracia, Autoritarismo y Oposición en México*, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Nueva Epoca, Octubre-Diciembre de 1988. Núm. 134. Año XXXIV.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *"Lineamientos y Metodología. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal"*. México. Unidad de Comunicación Social-SECOGEF, noviembre de 1992.

**Tesis**

- Castro Valdez, Rodolfo. *"Descentralización: Un Mecanismo de Modernización Gubernamental en México"*. México. Tesis de Licenciatura. UNAM-FCPyS, 1992.
- Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo. *"El Proceso de Desconcentración de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, para el Cumplimiento de sus Estrategias Social, Económica y de Seguridad en México"*. México. Tesis de Licenciatura. FCPyS-UNAM, 1991.
- Lechuga Moreno, Roberto. *"El Análisis de Sistemas en la Administración Pública (el estudio de un Caso)"*. México. Tesis de Licenciatura. UNAM-FCPyS, 1985.
- Navarro Padilla, Mario Raymundo. *"La Desconcentración Administrativa y el Fortalecimiento del Pacto Federal"*. México. Tesis de Licenciatura. UNAM-FCPyS, 1984.
- Vargas García, Noe. *"La Inercia de la Desconcentración Administrativa en la Administración Pública Federal Centralizada: una Propuesta de Solución"*. México. Tesis de Licenciatura, UNAM-FCPyS, 1991.

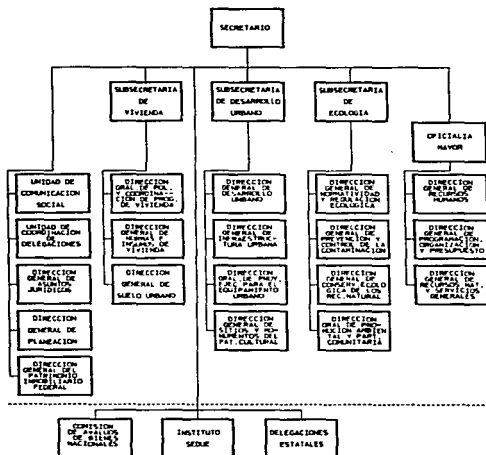
## ANEXOS

## ANEXO I

## "Organigrama General de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología 1990"

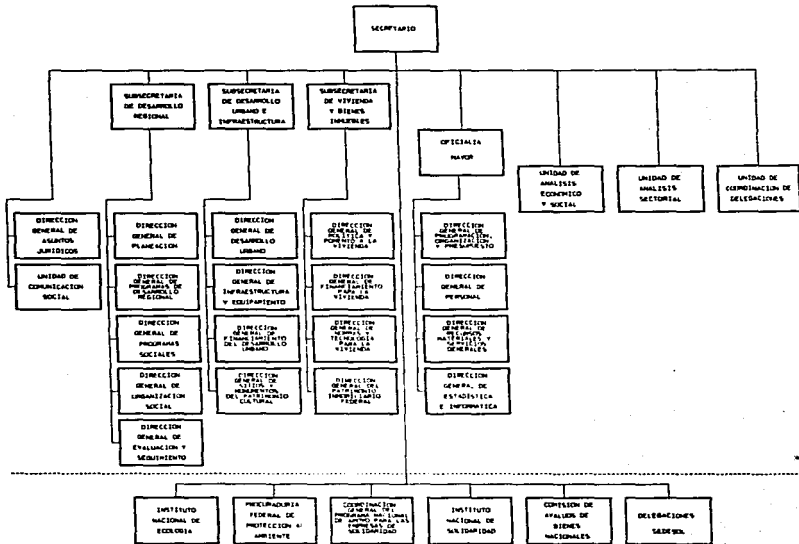
## SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

## ESTRUCTURA BASICA

ESTRUCTURA DETERMINADA POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION  
PRESUPUESTO

## ANEXO II

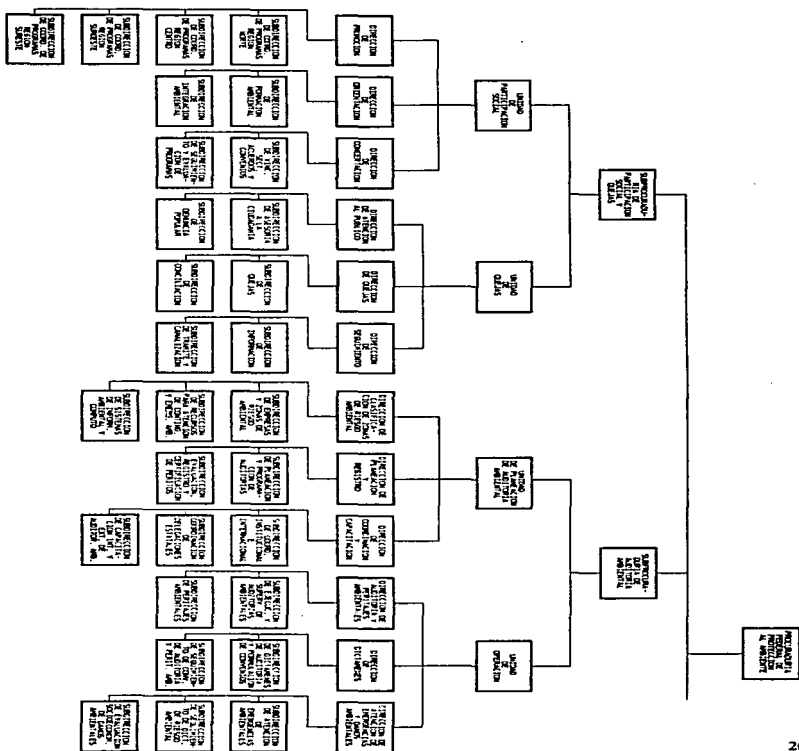
## "Organigrama General de la Secretaría de Desarrollo Social 1992"

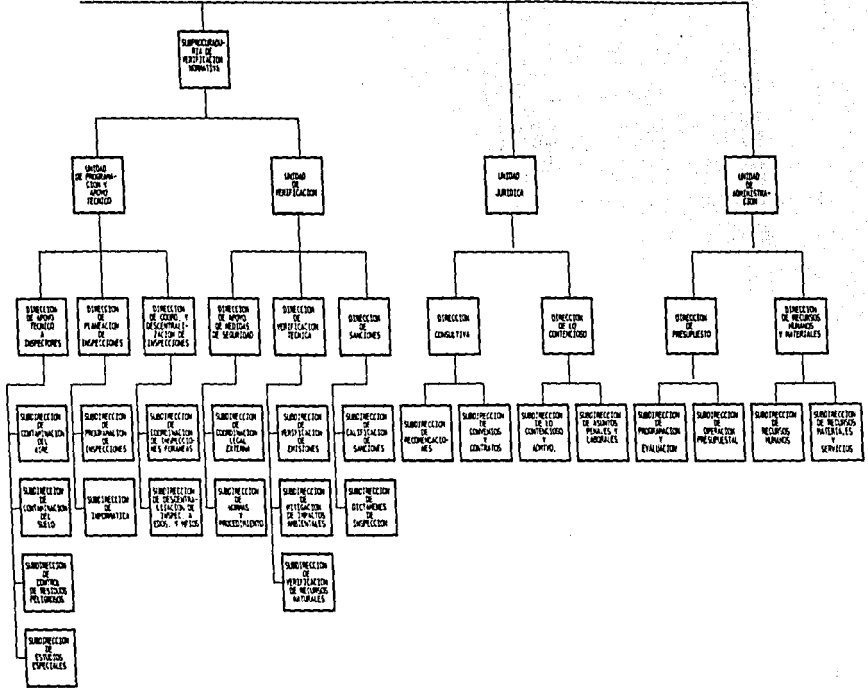
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL  
ESTRUCTURA BÁSICA



## ANEXO III

## "Organigrama de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 1993"

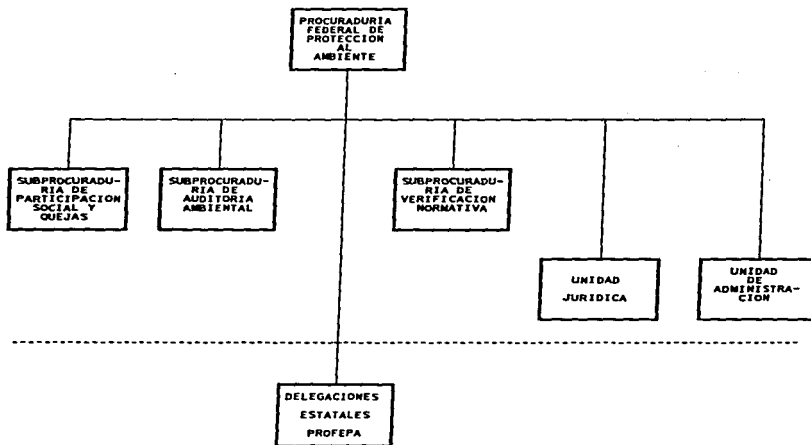




## ANEXO IV

**"Ubicación de las Delegaciones Estatales PROFEPA en el Organigrama de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente"**

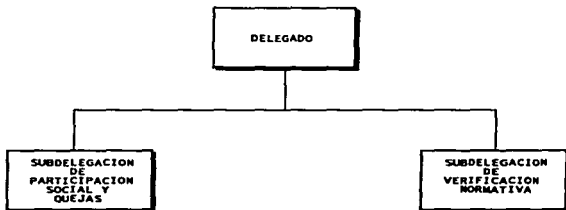
PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE



**ANEXO V**

**"Organigrama de las Delegaciones Estatales PROFEPA 1993"**

DELEGACIONES ESTATALES PROFEPA



**ANEXO VI**

**"Cuestionarios aplicados al Delegado, Subdelegados y  
Coordinador Administrativo de las Delegaciones Estatales PROFEPA"**

**CUESTIONARIO APLICADO AL DELEGADO ESTATAL**

**Delegación Estatal PROFEPA:** \_\_\_\_\_

**Nombre:** \_\_\_\_\_ **Teléfono:** \_\_\_\_\_

**Antigüedad en el Cargo:** \_\_\_\_\_

**1.- ¿Qué problemática ha surgido a raíz de la integración de la SEDESOL y fusión de las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente?.**

- 1.1. En materia Administrativa
- 1.2. En materia de Recursos Humanos
- 1.3. En materia de Recursos Materiales y Equipo de Cómputo
- 1.4. En materia de Recursos Financieros
- 1.5. En materia Físicos
- 1.6. En sus Funciones
- 1.7. Dé su opinión sobre el proceso de Consolidación de la Delegación

**2.-¿Cuáles son las principales acciones y proyectos de inversión de la Delegación?**

- 2.1. Los que realiza conjuntamente con otras instancias o viceversa
- 2.2. PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad)
- 2.3. Describa la problemática, si ésta se da.

**3.- ¿Con qué instancias estatales y/o municipales colaboran, y qué apoyos otorgan o reciben?**

- 3.1. En qué proyectos.
- 3.2. En qué nivel de participación
- 3.3. Quién aporta los recursos
- 3.4. Existe personal comisionado por las instancias participantes, y en qué cantidad.

**4.- ¿Qué tipo de relaciones se mantienen con las Delegaciones Estatales SEDESOL, y qué problemática o beneficios les aporta?**

- 4.1. Personal transferido por la Delegación Estatal SEDESOL
- 4.2. Recursos Materiales y Equipo Transferido
- 4.3. Recursos Financieros Transferidos
- 4.4. Se comparten Espacios Físicos
- 4.5. Se comparten Gastos
- 4.6. Cómo se da su relación funcionalmente.

**5.- ¿Cómo es la comunicación con las áreas centrales sustantivas, en especial con la Oficialía Mayor?**

5.1. Recomendaciones

**6.- Comentarios sobre la problemática interna de la Delegación.**

6.1. Aspectos Sindicales

6.2. Función y Operación

6.3. Recursos Financieros, Humanos y Materiales

6.4. Ubicación Geográfica de la Delegación

6.5. Políticos

6.6. Proceso de Consolidación Organizacional e Institucional

**CUESTIONARIO APLICADO A LOS SUBDELEGADOS**

**Delegación Estatal PROFEPA:** \_\_\_\_\_

**Nombre:** \_\_\_\_\_ **Teléfono:** \_\_\_\_\_

**Antigüedad en el Cargo:** \_\_\_\_\_

**1.- ¿Qué problemática surgió en su área a raíz de la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la separación de las Delegaciones Estatales SEDESOL?**

**2.-¿Qué relación guarda con la Delegación Estatal SEDESOL?**

2.1. Se obtiene algún beneficio

2.2. Qué problemática presenta

**3.- ¿Cuáles son los principales proyectos de inversión a desarrollar en su área?**

**4.- ¿ A qué problemas se enfrenta durante el desarrollo de sus actividades ?**

**5.-¿ Con cuáles dependencias mantiene relaciones y de qué tipo?**

**6.-¿ Cómo se da la comunicación con las áreas centrales con que tiene contacto, tanto de la PROFEPA como de la Oficialía Mayor de la SEDESOL?**

**7.-¿ Qué problemática interna existe en su área?**



**7.1. Sugerencias**

**8.-¿ Qué programas para la protección del ambiente y preservación del equilibrio ecológico se llevan a cabo?**

**9.- ¿ Qué opina acerca del proceso de consolidación de la Delegación?**

**CUESTIONARIO APLICADO AL COORDINADOR ADMINISTRATIVO**

**Delegación Estatal PROFEPA:** \_\_\_\_\_

**Nombre:** \_\_\_\_\_ **Teléfono:** \_\_\_\_\_

**Antigüedad en el Cargo:** \_\_\_\_\_

- 1.- ¿La estructura actual con que cuenta la Delegación es la adecuada para el desarrollo de sus funciones?
- 2.-¿Cuenta la Delegación con el manual de organización, de procedimientos o de servicios al público?
- 3.- ¿Las funciones que se desarrollan concuerdan con las establecidas en el manual de organización de la Delegación y con la nomenclatura de los puestos?
- 4.- ¿ Se encuentra adecuadamente distribuidas las cargas de trabajo en los diferentes niveles de la estructura ?
- 5.-¿ Cómo considera la coordinación que existe en la Delegación y con las áreas centrales de la PROFEPA?
- 6.-¿El personal de la Delegación está capacitado para llevar a cabo sus funciones?
- 7.-¿ Se cuenta con el personal de apoyo, técnico y administrativo necesario?

**8.-¿ Qué programas para la protección del ambiente y preservación del equilibrio ecológico se llevan a cabo?**

**9.- ¿ Qué opina a cerca del proceso de consolidación de la Delegación?**

**10.-¿ Los bienes Inmuebles de las oficinas de la Delegación:**

- 10.1. Son propiedad de la SEDESOL
- 10.2. Son rentados
- 10.3. Pertenecen a otra Dependencia
- 10.4. Son compartidos

**11.- ¿Cuenta la Delegación con los equipos necesarios en cuanto a:**

- 11.1. Copiadoras
- 11.2. Máquinas de escribir
- 11.3. Líneas telefónicas
- 11.4. Computadoras y dispositivos periféricos.
- 11.5. Vehículos (Cuántos se requieren)
- 11.6. Sugerencias

**12.- ¿ Se cuenta con algún fondo revolvente para los gastos emergentes de la Delegación? ¿Es suficiente?**