

24  
20

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PROCESO DE DESCONCENTRACION  
ADMINISTRATIVA  
EN LOS CENTROS "S. C. T."



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

MEXICO, D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

259824

PRESENTA  
HUGO A. CAMACHO MENESES

1998



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A todos mis sobrinos, ya que fue uno de los motivos que me sirvieron como aliciente, que después de tanto tiempo decidí concluir esta tesis.

Daniel Flores Meneses,  
un amigo que le reconozco  
su invariable hermandad.

Ma. Eugenia Hernández Alarcón  
por su apoyo incondicional  
que me ha brindado.

Quiero agradecer a mis Padres por lo que en la vida he sido, a mis hermanos Duvy, Rubens (+) Gabriel, Javier y Crisoforo y con toda gratitud, a uno en especial que ya se fue, me dejó ejemplos incomparables. Más no dejar de expresar las grandes amarguras y sacrificios que una Madre pasa, para que uno termine la carrera, a mi Sr. Padre(+) toda su voluntad, esperanza que dio por mí. Son significativos todos ellos para un seguir de mi vida.

Agradezco el apoyo fundamental que me han brindado mi asesor, Prof. Mario Raúl Mijares S. A mis signodales Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, Lic. Edmundo García Fajardo, Maestro Cipriano Flores Cruz, Lic. Atziyadé Schiaffinni Barranco, así como a la Lic. Patricia Franco López, que sin ellos no hubiera sido posible la terminación de este trabajo. A mis amigos y compañeros que han estado en el devenir de mi vida.

A todos y cada uno de ellos gracias.

## **INDICE**

Página

### **INTRODUCCION**

1

### **CAPITULO PRIMERO**

Marco Teórico Conceptual.

7

1.1 Conceptualización.

7

1.2 Análisis del Decreto en que las Dependencias y Entidades Procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa.

15

### **CAPITULO SEGUNDO**

La Centralización de la Administración Pública.

18

2.1 La Concentración Territorial.

18

2.2 La Centralización de Decisiones.

21

2.3 La Concentración del Personal Administrativo.

26

2.4 La Centralización del Presupuesto.

28

### **CAPITULO TERCERO**

Las Bases Legislativas, las Modalidades de Desconcentración y las Características de los Organos Desconcentrados.

31

3.1 Base Legislativa.

31

3.2 Modalidad de Desconcentración.

34

3.2.1 Desconcentración Central y Horizontal.

34

3.2.2 Desconcentración Territorial, Periférica o Vertical.

34

3.2.3 Desconcentración por Colaboración.

35

3.2.4 Desconcentración por Coordinación.

36

3.3 Características de los Organos Desconcentrados.

37

## INDICE

	Página
<b>CAPITULO CUARTO</b>	
Marco de Referencia: las Fases de Formulación e Integración del Programa de Desconcentración Administrativa de los Centros S.C.T.	40
4.1 Desconcentración de Funciones, Facultades de Decisión.	41
4.2 Desconcentración Territorial de Personal.	42
4.3 Servicios al Público.	43
4.4 Apoyo de Recursos.	44
4.5 Capacitación.	45
4.6 Modernización Administrativa.	46
4.7 Coordinación y Concentración de Acciones con los Gobiernos de los Estados y Municipios, para llevar a cabo estos Lineamientos se apoyan en las Acciones siguientes.	47
4.8 Mecanismos de Coordinación con otras Representaciones Federales en la Entidad Federativa.	47
4.9 Normatividad, Control y Evaluación.	49
<b>CAPITULO QUINTO</b>	
Marco Real de la Desconcentración Administrativa de los Centros S.C.T.	52
5.1 Antecedentes de Desconcentración de la S.C.T.	52
5.1.1 Organización y Funcionamiento.	53
5.1.2 Facultades para toma de Decisión.	54
5.1.3 Ambito Jurisdiccional.	54
5.1.4 Aspectos Operativos de los Centros.	55
5.1.5 Apoyo de Recursos para los Centros.	56
5.2 Objetivos, Políticas y Lineamientos de acción en la Desconcentración para la Integración de los Centros S.C.T.	57

## **INDICE**

	Página
5.3 Base Legal.	63
5.3.1 Leyes.	63
5.3.2 Reglamentos.	65
5.3.3 Decretos.	65
5.4 Estructuración de los Centros S.C.T.	69
5.5 Servicios de Comunicación.	76
5.5.1 Servicio Postal Mexicano.	78
5.5.1.1 Ambito de las Funciones.	78
5.5.1.2 El Patrimonio del Organismo.	83
5.5.1.3 Organización e Integración de la Dirección y Administración del Servicio Postal Mexicano.	83
5.6 Telecomunicaciones de México.	87
5.6.1 Ambito de las Funciones.	89
5.6.2 El Patrimonio de este Organismo.	89

## **CONCLUSIONES**

91

## **BIBLIOGRAFIA BASICA**

96

## ***INTRODUCCION***

## INTRODUCCION

*El proceso de descentralización de las actividades políticas, económicas, administrativas y culturales en nuestro país, un fenómeno que tiene muy diversas explicaciones, en virtud de que prevaleció como práctica permanente durante una larga fase histórica, propiciando en consecuencia, que el desarrollo de la nación en todos sus órdenes esté identificado por grandes desequilibrios regionales, cuyas manifestaciones se encuentran en el alto índice de concentración de población, servicios y recursos en unas cuantas ciudades, mientras que en otras se han visto profundizadas las desigualdades que imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones.*

*La Administración Pública no quedó al margen de este fenómeno, al contrario ha contribuido notablemente en tanto se ampliaron sus actividades como producto de proyectos de desarrollo concentrado y la consecuente tendencia a establecer diversas Dependencias y Entidades para estatales ubicadas principalmente en la Ciudad de México. Esta situación se multiplicó en el transcurso del tiempo, de tal manera que contribuyó a la centralización de los servicios públicos, la toma de decisiones y resolución de asuntos, la aplicación del gasto e inversión pública, la generación de empleo y la concentración geográfica de las oficinas públicas que, en su conjunto, promovieron lentitud e ineficiencia en la gestión administrativa y en la prestación de los servicios a la población.*

*Ante esta realidad, el gobierno actual ha dispuesto no permitir que continúen los esquemas de concentración, ya que significaría en el futuro acrecentar las condiciones adversas, por esto se están implementando cada vez con mayor énfasis diversas medidas para combatir prácticas obsoletas de centralismo.*

*Es así que, a pesar de que se ha vivido un proceso de centralización, siempre se trató de conservar el Sistema Federal. <sup>(1)</sup> Que ha permitido en gran medida dar inicio a la ruptura de inercias y así buscar los problemas generados por la aguda concentración de población, de riqueza y de oportunidades en unas cuantas zonas del Territorio Nacional. Cabe señalar que a este respecto han sido numerosos los esfuerzos realizados con anterioridad para disminuir a la centralización administrativa, cuyos avances en la implantación de acciones y medidas en materia de centralización han coadyuvado, incuestionablemente, a vigorizar y renovar el Sistema Federal; ahora bien, en la actualidad se planea una vez más la necesidad de profundizar y acelerar este proceso de manera firme y sistemática que involucre todos y cada uno de los aspectos de la vida nacional.*

*En este contexto y en respuesta a los grandes desequilibrios existentes a nivel nacional, el Gobierno Federal delineó en el Plan Nacional de Desarrollo <sup>(2)</sup> mismo que trata de responder a los requerimientos del país como principio e instrumento rector del desarrollo, fija las orientaciones esenciales para enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna y así permitir encausar las acciones del sector público, establecer el marco para concentrar e inducir las de los sectores social y privado, así como las de las tres instancias de gobierno para alcanzar un desarrollo más justo y equilibrado.*

*En el marco de dicho documento rector, de la descentralización de la vida nacional se delinea como estrategia prioritaria dentro de la Política de Desarrollo Regional, orientada a fortalecer en lo político el sistema federal, en la eficiencia de los servicios públicos, instrumentada en un proceso profundo, gradual y decidido. En este sentido, la Descentralización se pretende que deba consistir en la ordenada distribución de atribuciones, funciones y recursos entre los Gobiernos*

<sup>(1)</sup> Gómez Torruco José; *El Federalismo Mexicano*, Ed. SEP, Setenta, México, 1975

<sup>(2)</sup> "Plan Nacional de Desarrollo", Ed. S.P.P. México 1984

*Federal, Estatal y Municipal para que el desarrollo extienda su acción y beneficios a la sociedad en su conjunto. La Administración Pública Federal es el principal instrumento de la Descentralización pues debe fundamentar su propio proceso de Descentralización de manera gradual y permanente, conservando por una parte las atribuciones de planeación, normatividad y evaluación global, y por otra parte, a través de una correcta Descentralización, transferir responsabilidades y recursos a los Gobiernos Estatales y cuando proceda a los Municipales. Para avanzar en este sentido algunas dependencias iniciaron con anterioridad su proceso de Desconcentración, lo que ha permitido que actualmente operen en los Estados algunas Delegaciones Federales con alto grado de libertad, ya que manejan todas las fases de su operación técnica y administrativa, tratan con las autoridades locales y municipales, participan en los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal; por ello este proceso debe continuar y perfilarse a mejores niveles de desarrollo en todos los ámbitos del aparato gubernamental.*

*El Presidente de la República, preocupado de que las circunstancias exigen actuar de manera inmediata y decidida para vencer inercias, obstáculos y asegurar el proceso de Desconcentración de la Administración Pública expidió el 18 de junio de 1984, el decreto que establece que las bases jurídicas de observancia general para que las dependencias y entidades procedan a integrar un Programa de Descentralización Administrativa<sup>(3)</sup>. Fija los lineamientos y acciones a realizar en el corto y mediano plazo, así como los mecanismos y modalidades específicas que se aplicarán conforme a las características de sus propias materias. Es así que se prevé que la administración pública mediante la aplicación de acciones graduales pero firmes avance en la Desconcentración de las funciones y operaciones de los recursos y la delegación de facultades. así como la reubicación territorial de personal, oficinas públicas, atendiendo lo relativo*

<sup>(3)</sup> *Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984*

*a la coordinación de acciones como los gobiernos de los Estados, para lo cual es de fundamental importancia el apoyo de todos los servidores públicos en la instrumentación de acciones y prácticas.*

*En cumplimiento de dicho decreto y para contribuir a la consecución de los grandes propósitos nacionales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes elaboró el Programa Institucional de Desconcentración Administrativa y del cual se deriva la presente investigación cuyo objetivo es el de integrar a través de los varios capítulos que conforman el Proceso de Desconcentración Administrativa que se efectuó para la agrupación de los Centros S.C.T. en el mediano y corto plazo, de conformidad con los avances logrados hasta el momento y las medidas posteriores que se aplicarán para continuar y fortalecer el proceso de descentralización y desconcentración que en forma gradual se dieron debido a la diversidad de programas que son de su competencia. Ante estas reflexiones teóricas de nuestro objeto de estudio, esta investigación se ha dividido en los siguientes capítulos.*

*En el primer capítulo se desarrollan los diferentes conceptos administrativos empezando por la Centralización que existe en el régimen de la Administración Pública, la Descentralización que cada día ha tomado mayor auge dentro del país y la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración y las tres modalidades de la Descentralización que son por Región, Servicio. Colaboración: así como se menciona la Descentralización dada en la teoría y en la práctica en el sentido jurídico, político; el análisis del Decreto de Instrumentación por el cual las dependencias formularon su Programa de Descentralización.*

*En el segundo apartado se presenta el esquema y los problemas que ha representado en México la Centralización de la Administración Pública desde su inicio como país independiente, por la concentración territorial de los poderes*

*Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, se menciona la creación de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus artículos de mayor relevancia.*

*El capítulo tercero, trata sobre las bases legislativas en las cuales se encuentra sustentado el proceso de Desconcentración Administrativa del presente trabajo. Las modalidades de Desconcentración en las cuales se puede adaptar y fundamentar los estudios de Desconcentración de acuerdo a las necesidades particulares de la Institución a que se refiere; a las características de los Organos Desconcentrados en cuanto a su instrumentación Jurídica Administrativa.*

*Por otra parte, dentro del Capítulo Cuatro se presentan de manera desglosada los nueve subprogramas que integran el Programa Institucional de Desconcentración de la Secretaría en estudio, cuyo objetivo es el dar al lector la clara concatenación que debe guardar cada fase del programa para que éste se desarrolle de manera homogénea y precisa, partiendo del marco general de acción del cual se derivaron los programas específicos de Desconcentración con base en las características. políticas y estrategias que se dictaron para tal efecto.*

*El capítulo quinto presenta la estructuración de los Centros S.C.T.<sup>(4)</sup> partiendo de los antecedentes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, desde su origen, por la problemática a la que se enfrentó para responder a la creciente demanda Nacional de los Servicios de Comunicaciones y Transportes que se dictaron con el objeto de cumplir con los postulados políticos del régimen en lo referente a la Administración; por otra parte, para satisfacer el acercamiento de los servicios al público; la base legal que dió origen a la estructura orgánica; así como las funciones de los mencionados centros.*

<sup>(4)</sup> Acuerdo por el que los titulares de los Centros S.C.T. en el ámbito de su jurisdicción tendrán las facultades que se dictan Diario Oficial de la Federación 13 de mayo de 1991 Pág. 13-20

*En síntesis, la presente investigación dentro del caso práctico resume las acciones relevantes que han sido derivadas de su programa sustantivo, su ejecución está fincada en un proceso firme gradual y corresponsable en donde participan todas las Unidades Administrativas Centrales.*

*En este sentido, el estudio se perfila no únicamente a realizar el cambio territorial del personal u órganos en algunos casos, ni la ampliación de oficinas o del personal de los Organos Desconcentrados en los Estados, sino que significa también en aquellas funciones que por sus características lo permitan, hacer descender las decisiones hasta los diferentes niveles para que sean efectivos.*

*Delegarles mayores facultades para que cumplan con su papel operativo de concentración de acciones en el ámbito foráneo, a efecto de que las dependencias centrales adopten cada vez con mayor intensidad las actividades de normatividad, control y evaluación, favoreciendo con esto la resolución ágil, oportuna de los asuntos en la prestación eficiente de los servicios de las comunidades y los transportes del país; por otra parte se integra a este trabajo de tesis las últimas estrategias de la Descentralización de correos y telégrafos; ya que forman parte de nuestro proyecto de estudio.*

**CAPITULO PRIMERO**

***MARCO TEORICO CONCEPTUAL***

## CAPITULO PRIMERO

### 1.1. CONCEPTUALIZACION

*El significado político más sencillo se da entre dos personas, un poco más compleja, en una familia; más aún, en un grupo, así sucesivamente hasta llegar a lo que se conoce como un modelo político en un territorio determinado que se compone de instituciones políticas, grupos relaciones que involucran, autoridad y tipos de gobierno. Con esta perspectiva se intenta establecer las relaciones que existen entre lo político y la Administración Pública, en el modelo político mexicano.*

*En este capítulo se presentan diferentes conceptos administrativos, dada la complejidad y desarrollo de las funciones de la Administración Pública con el objeto de esclarecer las interrelaciones que guarda el Proceso Centralización, Descentralización y Desconcentración, de la Administración Pública Mexicana.*

*En su sentido amplio; el proceso de Administración Pública está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un Gobierno.*

*Un modo de definir la función de la Administración es enunciar el objetivo que se espera alcanzar con la acción Administrativa. Así, se afirma a menudo que la función de la Administración es realizar, ejecutar o instrumentar el programa político, o bien coordinar la actividad para alcanzar algún objetivo común. o simplemente, hacer posible la cooperación para conseguir una meta colectiva. por otra parte, el profesor José R. Castelazo, señala en su obra: que al introducir el término de la Administración Pública, es preciso aceptar, cuando menos. las siguientes tres situaciones que se presenten ante el estudio de la disciplina:*

- a) *La Administración Pública es básicamente, la rama ejecutiva del Gobierno legalmente constituido.*
- b) *La función de la Administración Pública es el conjunto de actividades o acciones mediante las cuales se concentran las decisiones del Gobierno.*
- c) *La Administración Pública es la teoría, o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.* <sup>(5)</sup>

*Existe el régimen de Centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo, que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos órganos colocados en la situación que se describió con anterioridad, constituyen lo que se denomina relación jerárquica. Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman, en efecto, la conservación de esta unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y de mando.*

*La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada, existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus*

<sup>(5)</sup> Castelazo José R Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública. Ed Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública México 1977 Pág 324.

*determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De esta manera aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación.*

*“Un Secretario de Estado, por ejemplo, tiene la posibilidad de resolver todos los asuntos encomendados a su Secretaría, porque su intervención personal se reduce al momento en que hay que dictar la resolución. “Todas las actas previas a esta resolución son necesarias para el estudio del asunto y aportarán los datos indispensables a dicha resolución; esto no lo hace personalmente el Secretario. sino que están encomendados al grupo de empleados que dependen de él.”<sup>(6)</sup>*

*La descentralización que cada día crece más en los Estados contemporáneos y que, en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la jerárquica, realizándose la descentralización administrativa obedece en algunos casos, a la conveniencia de dar mayor eficiencia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos interesados, que van a ser comprometidos con la acción de dichas autoridades.*

*En estos casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos particulares que no forman parte de la misma administración. Correspondiendo a*

<sup>(6)</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo* Ed Porrúa, México 1973, Pág. 165-166

esos tres propósitos, la Descentralización ha adoptado tres nuevas modalidades diferentes como lo señala Gabino Fraga que son:

- a) *Descentralización por Región.*
- b) *Descentralización por Servicio.*
- c) *Descentralización por Colaboración.*

*En esos tres tipos de Descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes. pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables para conciliar dos situaciones contrarias como son, por un lado, la centralización absorbente del Estado y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares.*

*Sin embargo, y reconociendo todos los matices que puedan revestir los Organismos Descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común a todos ellos.*

*Así, en primer lugar, se ha pretendido que es característica de la Descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados.*

*"El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de éstos dos tipos; el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el concederle una verdadera autonomía orgánica.*

*La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado"* <sup>(7)</sup>

<sup>(7)</sup> *Ibid* Pág 201

*Como lo mencionamos anteriormente los tres tipos de Descentralización a que se refiere el autor antes citado son:*

*Descentralización por Región.- Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Siendo la organización municipal en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región.*

*Descentralización por Servicio.- La Descentralización de Servicio sólo es útil para administrar intereses locales; pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general; que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.*

*Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la administración Central tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento; algunas opiniones han señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio los siguientes:*

- a) Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico.*
- b) Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.*
- c) Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.*
- d) Central del Gobierno ejercido por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.*
- e) Responsabilidad personal efectiva de los funcionarios.*

*Descentralización por Colaboración.- Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función Administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros de Descentralización que se ha mencionado.*

*La Descentralización por Colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya relación se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.*

*La Descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con ella en la organización, constituyendo instituciones colocadas en los límites del derecho público y privado descargando a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera significativa su energía y su autoridad sobre los administradores.*

*Teóricamente la Desconcentración Administrativa se refiere a la ubicación física de bienes y personas fuera de un territorio determinado que constituye la sede de una organización. La Desconcentración Administrativa no implica, de ninguna manera, problemas de autoridad, responsabilidad o funcionalidad. Puede coincidir que a una Desconcentración acompañe una descentralización funcional como es lo usual. O más aún, a una Desconcentración puede acompañar además de la descentralización funcional, la de autoridad y responsabilidad, teóricamente se maneja pero en la práctica no se da.*

*Existen en México unidades descentralizadas de la Administración Pública Federal como ejemplo: La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Lotería Nacional dependiente de la Secretaría de Salud. No existe una precisión estricta de esos conceptos, ni teórica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de*

*Centralización Desconcentrada y Descentralización Centralizada. Desconcentración Central, Periférica, Unitaria, Lineal, Horizontal, etc. Así también se habla de delegación de facultades, como los veremos posteriormente.*

*También puede llegar el caso de que, un organismo Descentralizado Desconcentre territorial o periféricamente sus servicios, como es el caso de la U.N.A.M. que es un Organismo Público Descentralizado y tiene Desconcentrados sus servicios en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (E.N.E.P.).*

*Hay quien habla, como el profesor Charles Debbach de que "no se puede decir que un sistema sea totalmente Desconcentrado; afirmando que existen supuestos en que hay un 20% de Desconcentración y 80% de Descentralización y en otros casos 40% de Desconcentración y 60 % de Descentralización".<sup>(8)</sup>*

*Para algunos especialistas uno de los principios modernos fundamentales es el de delegar el poder y la responsabilidad en las escalas Desconcentradas. pero una vez que el nivel superior ha delegado poderes y responsabilidades, se asegura de conservar de hecho el control de los mismos y que los escalones o niveles inferiores tomen decisiones y actúen de acuerdo con las políticas que les señale la dirección.*

*Desde el punto de vista del sector privado, conceptualizan la Descentralización de la Administración, consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de Administración y separarla del Centro. Para esta teoría, la terminología no corresponde con exactitud a lo que se entiende por Desconcentración y Descentralización de la Teoría de la Administración Pública.*

<sup>(8)</sup> Debbach Charles - La Descentralización Universitaria, en Desconcentración Administrativa Ed Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Pág 178

*La Desconcentración, que podríamos calificar fundamentalmente administrativa en México, también tiene ciertos matices políticos pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes jerárquicos de otros órganos.*

*Por eso, antes de realizar cualquier estudio de Desconcentración Administrativa, es necesario hacer una aclaración terminológica, sobre lo que se comprende por Desconcentración y por otra parte Descentralización, semánticamente, tanto la Descentralización como la Desconcentración, significa lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Las Leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian o que se están manejando.*

*La desconcentración, sin embargo y esto es el punto básico de este trabajo, debe ser vista desde otra óptica, es decir, debe de ser comprendida como práctica de los organismos del Estado, parte esencial de todo Sistema Administrativo organizado jerárquicamente y puntual de su eficiencia. La Desconcentración, es cierto, se implanta muchas veces como respuesta a demandas sociales, pero su origen y destino siempre se encuentra dentro del Estado, es así como se acerca la Administración a los Administrados; y se entregan facultades a los órganos locales de gobierno, democráticamente organizados o a los grupos representativos de los intereses de la colectividad.*

*Existe una principal característica distintiva de la Desconcentración periférica: la limitación de su competencia a un espacio determinado del territorio, a diferencia de la Desconcentración Central en la que el órgano Desconcentrado extiende su competencia a todo el territorio del Estado, comenta Domínguez Alcahúd, entre las ventajas podemos señalar las siguientes: En primer lugar, acerca la Administración a los administrados, como ha dicho, lo cual aumenta la eficacia de*

*la gestión administrativa. En esto se basaba Napoleón III al afirmar que se puede gobernar de lejos, pero no se puede administrar bien más que de cerca. En segundo lugar, los asuntos son resueltos por el órgano que los conoce y los ha estudiado evitando que los órganos superiores hayan de resolver cuestiones en las que no han intervenido de modo directo careciendo en consecuencia, de los suficientes elementos de juicio para decidir con acierto.*

*En tercer lugar, al no tener que Centralizarse todos los asuntos en los órganos superiores, la acción de la administración se hace más ágil, más flexible y por último, se acentúa el sentido de responsabilidad e iniciativa de los funcionarios al reservarles la alta dirección de determinados asuntos.* <sup>(9)</sup>

## **1.2 ANALISIS DEL DECRETO EN QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES PROCEDERAN A ELABORAR UN PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.**

*Los encargados de la Administración Pública están realizando esfuerzos para incrementar los índices de eficiencia en los servicios que presta en beneficio de la ciudadanía, el ordenamiento Jurídico Administrativo que sustenta la conformación de los Organos Descentralizados y Desconcentrados pretende homogeneizar las razones institucionales que les darán origen y observa las atribuciones que les serán conferidas.*

*Al realizar el análisis de este decreto se percató que dicho ordenamiento pretende descentralizar de manera ordenada y secuencial todas aquellas funciones inherentes con el desarrollo del país, a través de una adecuada planeación programación, coordinación y evaluación.*

<sup>(9)</sup> *Domínguez Alcahúd Josualdo y González Paras José Natividad Desconcentración, Descentralización y División Territorial I.N.A.P., serie Praxis No 32, México, 1982, Pág 12*

*En primer término obliga a todas las Entidades del Sector Público a formular un Programa de Descentralización para el corto y mediano plazo, a fin de que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios y éstos se otorguen con calidad e intensidad, similares en todas las regiones del país, en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.*

*Su formulación, dispone y deberá preverse la Descentralización de operaciones, funciones, personal y recursos presupuestales relacionados con ellos, al igual que la delegación de facultades en titulares de sus representaciones para el fortalecimiento o configuración de los mismos. Que cada una de las dependencias y Entidades paraestatales tiene características particulares que las definen no solo en su ejecución con el texto de la Administración Pública, sino por los servicios que otorgan la relación que establece con los diversos sectores de la sociedad. por lo cual cada dependencia o Entidad deberá ser responsable de la concepción e instrumentación de su programa de Descentralización, de igual forma las acciones que mande el proceso de Descentralización Administrativa no deberán efectuar de modo alguno los derechos adquiridos por los trabajadores al servicio del Estado ni alterar la relación laboral con éste.*

*Es responsabilidad de las Dependencias Coordinadoras del Sector instrumentar lo necesario ante los órganos de gobierno, juntas directivas o equivalentes de aquellas. Con el objeto de recibir las propuestas de las entidades paraestatales para integrar los programas de Descentralización Sectorial.*

*Por lo anterior expuesto se considera que por primera vez el gobierno se ha echado auestas la tarea de resolver la problemática que encierra la gestión pública, que está consciente de que cualquier proyecto de descentralización debe cimentar en un principio de confianza, admitiendo la competencia.*

*responsabilidades y capacidad de la unidad órgano al que se le encomienda atribuciones, tendrá derecho de decisión y prescindirá de prácticas que confirmen la prepotencia y preeminencia de autoridades centrales, para elaborar sus propias delegaciones, con el fin de recobrar el cabal sentido de las opciones políticas fundamentales en el ámbito administrativo del que hacer cotidiano.*

*En suma, la Administración Pública en el orden Federal, Estatal y Municipal, tiende al constante mejoramiento de sus medios y tareas; que sean propiciadoras de la participación ciudadana en las decisiones que a todos atañen; orientada a servir a las personas, fomentando la conveniencia humana, el desarrollo armónico de las facultades del individuo, respetuosa de la diversidad y pluralidad, pero consciente de la unidad, con división y equilibrio de responsabilidad para evitar abusos de autoridad en deterioro del desarrollo del país. En el siguiente capítulo se estudia y se analiza a la centralización de la Administración Pública a nivel Nacional.*

## ***CAPITULO SEGUNDO***

### ***LA CENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA***

## CAPITULO SEGUNDO

*La Centralización de la Administración Pública, se incluye como estudio de la Centralización en el contexto del sector, bajo la visión territorial y de decisión política.*

*2.1. La Concentración Territorial, en este apartado estudia con objetividad los fundamentos que fijan los principios teóricos de la centralización de ahí que el Prof. Felipe Tena Ramírez, conceptualiza que: "La Concentración Territorial del aparato público representa una consecuencia lógica de la excesiva centralización política; según Art. 44 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, el Distrito Federal es la sede de los tres poderes feralees" donde el poder Ejecutivo representa el apoyo fundamental del Poder Político. cobrando especial relevancia su aparato administrativo; que es el encargado de la gestión de los asuntos de la Federación, formulando la planeación, programación política de acción, organización, dirección y el control de las actividades administrativas del aparato gubernamental.*

### *a) Concentración Territorial del Poder Ejecutivo.*

*El poder político del Estado Mexicano es uno e indivisible y se encuentra en la Institución Presidencial que, por tanto, no existen tres poderes como formalmente se supone y se asevera, sino tres funciones en que se desenvuelven dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado.<sup>(10)</sup> "Una de esas tres funciones es la Ejecutiva, que suele designarse Poder Ejecutivo, equivalencia terminológica que.*

<sup>(10)</sup> Tena Ramírez Felipe *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed , Porrúa, México 1983 pag 104-108

*por lo demás, ha adquirido carta de naturaleza en el lenguaje jurídico y político, empleándose en la legislación, la doctrina, la jurisprudencia y la postulación profesional."*

*El Poder Ejecutivo en su acepción funcional suele adjetivarse también con la denominación de facultad administrativa, es decir, de función administrativa del Estado. Como toda función, la administrativa o Ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al acto administrativo. Este acto, según sus atributos presenta substancialmente diferencias respecto de los Actos Legislativos o Leyes, por una parte, y de los actos Jurisdiccionales por la otra. El Poder Ejecutivo lo integra el Presidente de la República; en la actualidad su aparato administrativo se compone de diecisiete Secretarías de Estado, procuraduría General de la República y Departamento del Distrito Federal de ahí que, Ignacio Burgoa Orihuela<sup>(11)</sup> en su obra también señala que el Ejecutivo integra a las Dependencias Siguietes:*

- Secretaría de Gobernación.*
- Secretaría de Relaciones Exteriores.*
- Secretaría de la Defensa Nacional.*
- Secretaría de Marina.*
- Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>(12)</sup>*
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.*
- Secretaría de Energía.*
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.*

<sup>(11)</sup> *Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa México 1983 pág 719*

<sup>(12)</sup> *Esta Secretaría se fusionó con la S.H.C.P, por decreto presidencial Diario Oficial de la Federación 10 de febrero de 1992*

- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.*<sup>(13)</sup>
- *Secretaría de Educación Pública.*
- *Secretaría de Salud.*
- *Secretaría de Trabajo y Previsión Social.*
- *Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Secretaría de Turismo.*
- *Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.*

#### *B) La Concentración Territorial del Poder Legislativo.*

*El congreso de la unión es el organismo bilateral en que se deposita el poder Legislativo Federal, o sea, la función del Imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas Leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de: Congreso General, Congreso Federal o Congreso de la Federación. El Congreso de la Unión es un organismo Constituido, no una Asamblea Constituyente, pues su existencia y facultades se derivan de la Ley fundamental que lo instituye y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las Legislaturas de los Estados.*

*Por otra parte al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposite el Poder Legislativo Federal destacadamente distinto del Poder Constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar Leyes, pues aunque la creación Legislativa sea su principal tarea su competencia constitucional, abarca facultades que se desarrollan en actos no*

<sup>(13)</sup> *Desaparece esta Secretaría pasa a denominarse Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación 25 cto mayo de 1992.*

legislativos, mismos que suelen calificarse en dos tipos: Políticos-Administrativos y Político-Jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: Las Legislativas, las Político-Administrativas y Político-Jurisdiccionales ejercitables en la Cámara de Diputados y por la de Senadores".<sup>(14)</sup>

### C) Concentración Territorial del Poder Judicial.

Claramente se advierte que tal precepto utiliza el concepto del Poder Judicial de la Federación como función pública primordial jurisdiccional en que se desenvuelve el poder del Estado Federal Mexicano, al disponer tal función se deposita en los mencionados órganos, los cuales lo desempeñan dentro de su respectiva esfera competencial. Si se identifica el Poder Judicial de la Federación con la actividad que ejercitan dichos órganos estatales, se concluye que ese poder no se traduce exclusivamente en la realización de actos jurisdiccionales, aunque estos lo integren y caractericen relevantemente, ya que su producción, es decir, en la solución de controversia jurídica, estriba su primordial finalidad. Ahora bien el multicitado poder, como equivalente a la actividad que despliegan la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, se desarrolla en dos distintas funciones jurisdiccionales que son, respectivamente, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional teniendo ambas importantes notas diferenciales. Gran parte del Poder Judicial se encuentra establecido en esta Ciudad, siendo su organismo fundamental la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **2.2 CENTRALIZACION DE DECISIONES.**

La Centralización de Decisiones, se entiende por una parte, como la forma de organización administrativa en que los órganos de la Administración Pública

<sup>(14)</sup>. Burgoa Orihuela Ignacio "Op Cit" Pág 640

*Centralizada se encuentran vinculados en una estructura jerárquica dependiente del Presidente de la República Mexicana y por otra como la concentración del ejercicio determinados actos de autoridad, este fenómeno se ha presentado en México desde su fundación como país independiente.*

*La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal promulgada el 29 de diciembre de 1976, es un claro ejemplo de la Centralización de Decisiones que existe en el país y para ello citaremos algunos de los Artículos que la conforman.*

*"El Artículo 11 de esta Ley establece un grado supremo de decisión que se revierte en el Presidente de la República, por otra parte, el Artículo 12 de la misma Ley agrega: Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo hará dentro del dominio de su competencia, los proyectos de la Ley, reglamentos decretos, acuerdos y órdenes que emite el Presidente de la República. Existe un segundo grado de decisión administrativa, que corresponde a las Secretarías de Estado y Jefes de Departamento Administrativo. Según el Artículo 16 de la Ley, la formalidad y la resolución de los asuntos de su competencia viene a ser originalmente de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".*

*"Los Artículos 14 y 15, presentan un tercer nivel de decisión. A la cabeza de cada Secretaría se encontrará un Secretario de Estado, quien a fin de ocuparse de los asuntos de su competencia se ayudará de Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales, Director de Area, Subdirectores, Jefes de Departamento y de otros funcionarios y formularán el Reglamento Interior respectivo. " (15)*

<sup>(15)</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* Ed. Porrúa, México, 1991. Pág 10

<sup>(16)</sup> *Ibid*, Pág 56

*Los niveles superiores de decisión dentro de la enorme competencia de la Administración Pública Federal; presidente de la República, Secretaría de Estado. Subsecretarios, Oficialía Mayor, Directores de Área, Subdirectores. son concentrados en la Capital.*

*La aparición de la Administración Pública, Paraestatal, aumenta más la competencia de estos niveles superiores de decisiones y acrecentan el problema*

*“El artículo 50 de la misma ley, da el derecho al Presidente de la República de formar grupo de entidades de administración Pública Paraestatal dentro de sectores definidos, sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizarían por la intermediación de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que en cada caso sea designado como coordinador del sector correspondiente”.<sup>(16)</sup>*

*En la práctica de las decisiones políticas, administrativas y técnicas, son tomadas en la capital, de la República y de los Estados Federativos.*

*Por otra parte. Jorge Carpizo Macgregor señala: En México el Poder Ejecutivo es predominante, es el Centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él y a criterio señala, las causas de dicho predominio del Presidente de la República son:*

*A) “Es el jefe del Partido predominante, Partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales”.*

*B) “El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la mayoría de los Legisladores son miembros del Partido predominante y saben que si se oponen al*

*Presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política”.*

- C) *“La integración en buena parte de la Suprema Corte de Justicia es por elementos políticos que no se oponen a los asuntos de los cuales el Presidente está interesado”.*
  
- D) *“La marca de influencia de la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal y las amplias facultades que tienen en materia económica”.*
  
- E) *“La institucionalización del Ejército cuyos Jefes dependen de él”.*
  
- F) *“La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo”.*
  
- G) *“Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los Gobernadores de las entidades Federativas”.*
  
- H) *“La determinación de todos los aspectos internacionales en las cuales interviene el país sin que para ello exista ningún freno en el Senado”.*
  
- I) *“El Gobierno directo de la región más importante y con mucho, del país. como lo es el Distrito Federal”.*<sup>(17)</sup>

*En este contexto exponemos que el centralismo de la Federación ha representado serios obstáculos al desarrollo de los Estados, el caso ha sido más crítico para los*

<sup>(17)</sup> Carpizo Macgregor Jorge.- *Estudios Constitucionales*, Pág 331-332. U.N.A.M., Primera Ed 1980

*municipios con recursos hacendarios raquíticos, fuerte dependencia de los gobiernos Federal y Estatales, y una escasez crónica de tecnología y recursos humanos capacitados. Adicionalmente a la excesiva centralización, los agudos problemas que enfrentan los municipios se han debido al acelerado y anárquico procesos urbano de los mismos.*

*Por tal motivo, el nuevo federalismo debe tener en cuenta, ante todo, a los hombres y mujeres de cualquier edad y condición socio-económica que habiten el territorio. Ellos viven en comunidades, pequeñas o grandes, en las que desempeñan su actividad cotidiana y en las que se encuentra, el espacio vital para la satisfacción de sus necesidades más inmediatas y para desarrollar del mejor modo posible sus propias capacidades. Para lograr lo anterior, es necesario que se superen las prácticas centralistas por la vía de compartir, de manera corresponsable e interdependiente, toda tarea que concorra ese propósito, por pequeña que pueda parecer.*

*Así se fortalecería la unión, evitando la disgregación asociada a la existencia de ámbitos exclusivos que, si se entendieran como cotos privados, llevarían a obstaculizar la cooperación de todos en la solución de los problemas que en mayor o menor medida, a todos afecten. Para lograr un desarrollo regional vigoroso, armónico, es necesario buscar las fórmulas que nos permitan mejorar la eficiencia de cada esfera de autoridad en el cumplimiento de sus actuales atribuciones y definir cuáles deben adicionarse a cada una de ellas, conforme a su naturaleza política y administrativa.*

*Podemos afirmar que un nuevo federalismo fiscal es indispensable para nutrir un federalismo político renovado, que impulse y haga viable una democracia más amplia y profunda. Con frecuencia la discusión sobre el federalismo en México ha puesto énfasis en aspectos hacendarios, soslayando la estrecha vinculación entre federalismo hacendario y democracia.*

*México no es la excepción- las tendencias a la concentración y centralización de la riqueza y el poder siguen siendo predominantes. Y a criterio de Raúl Olmedo Carranza la centralización y descentralización son formas de la distribución. De aquí que la teoría de la descentralización es, a final de cuentas, la teoría de la distribución dentro la tríada: producción, distribución y consumo.*

*La descentralización es una idea que está presente en nuestro país desde hace varios lustros. Se le ha presentado como un elemento fundamental para la modernización integral del país, en la medida en que contribuiría: a distribuir equitativamente las competencias y los recursos del Estado entre federación, entidades federativas y municipios; a acercar la toma de decisiones a los ámbitos mismos donde se generan las demandas sociales y que requieren de una acción inmediata y eficaz; a aprovechar mejor los progresos tecnológicos, que en las actuales condiciones de globalización económica son imprescindibles para ser más competitivos en el mercado internacional; a repartir el poder y la riqueza nacionales, que se han ido concentrando cada vez más. Los propósitos son loables, pero la realidad es desalentadora.<sup>(18)</sup>*

### **2.3. Concentración del Personal Administrativo**

*La centralización de las actividades políticas, económicas, administrativas y culturales de nuestro país, es un fenómeno que tiene muy diversas explicaciones. lo que ha propiciado que el desarrollo de la Nación en todos sus órdenes esté identificado por grandes desequilibrios regionales, cuyas manifestaciones se encuentran en el alto índice de concentración como es el caso específico de los empleados públicos, ya que la gran mayoría de los burócratas del país viven y laboran en el Distrito Federal, lo que ha originado profundas desigualdades que*

<sup>(18)</sup> Raúl Olmedo Carranza - *Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo* Pag 39 Revista I A P E M Octubre-Diciembre 1995

*imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones, en cuanto a generación de empleos y prestación de servicios a la población.*

*La Ley Orgánica de Administración Pública proclama en el Artículo 20:*

*"Las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo establecerán sus servicios de apoyo administrativo en materia de programación, presupuesto, informática, estadística, recurso humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y otros." <sup>(19)</sup>*

*Todos estos organismos están concentrados en el Distrito Federal y necesitan un número importante de personal administrativo. Esto demuestra que no sólo las decisiones importantes sino también numerosos procedimientos de ejecución son concentrados; como son los Servicios Generales de Administración, desde el pago hasta las prestaciones a que tiene derecho el personal al servicio del Estado, incluyendo además el registro y control, la fijación de salarios, los servicios médicos especializados, etc. Lo anterior obedece y entorpece la administración de los mismos por la excesiva centralización con que elabora el aparato gubernamental.*

<sup>(19)</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, 1991 Pág. 12

## **2.4 Centralización del Presupuesto.**

*Dentro de los tres subcapítulos anteriores, hemos analizado las características de centralización que existen dentro de la Administración Pública. ahora tocaremos el punto referente a la Centralización del Presupuesto en esta materia*

*En materia de Programación las Entidades deben entregar a las coordinadoras de Sector un paquete de políticas y lineamientos metodológicos para la actualización del Programa de Acción Sectorial, la entrega de esta documentación tiene por objeto someter a una revisión la estructura programática y al mismo tiempo apoyarse en la misma, así como de llevar al proceso de programación hasta nivel Regional.*

*Sin embargo, en la práctica gran parte de las Entidades de la Administración Pública han hecho caso omiso de estos requerimientos parcialmente bajo la consideración de cumplir sólo por salir del paso, un ejemplo de esto es el ejercicio del Gasto Público, pues está demostrado que al final del ejercicio las Entidades erogan todo lo que les queda con el fin de que el próximo ejercicio presupuestal no les recorten la asignación del gasto.*

*Este proceso de programación a Nivel Regional a través de los COPLADES. (Comité de Planeación y para el Desarrollo), no ha obtenido una respuesta real. por varios factores, en primer plano se encuentra la deficiencia en la preparación de los recursos humanos, limitación de recursos financieros y por último el manejo político que se da a la programación a nivel estatal, con aval de los gobernadores. Los Gobiernos Estatales en la práctica no programan de acuerdo a las necesidades propias de la Entidad, sino a los caprichos en acuerdos y componendas con quienes se van a beneficiar. La programación de presupuesto no se sujeta al Plan Estatal, mucho menos a la Planeación Nacional, sino a situaciones muchas de ellas coyunturales.*

*Cuando la programación presupuestal es correcta, ésta es manipulada en el centro, de tal forma que muchas veces la Programación de un Estado de la República queda en manos del criterio de un analista de Presupuesto; es así que año con año, en las Direcciones Generales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son fijados los gastos de personal, nuevas plazas, cancelación de plazas, monto del mínimo de jubilación, los gastos de recursos materiales, compra de material de oficina, material especializado y en fin todas las operaciones financieras.*

*Luego entonces, es necesario adoptar una actitud política frente al problema económico y a la centralización de la toma de decisiones para la asignación del Presupuesto.*

*"Es así que centralización puede entenderse en dos sentidos. Por una parte, como la forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública Centralizada se encuentran vinculadas por una estructura jerárquica directamente dependiente del Ejecutivo, o a su vez como la desconcentración en uno o varios órganos del ejercicio de determinados actos de autoridad, lo que genera un congestionamiento de los trámites administrativos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

*Esta saturación que refleja el segundo aspecto de la centralización presenta dos resultados característicos; uno relativo a la Centralización de la toma de decisiones y de funciones por parte de los altos niveles directivos de los órganos centrales, y otro respecto a la Concentración en la Ciudad de México de las Oficinas Públicas cuyas funciones son de cobertura Nacional. Para la Solución de los problemas que generan ambos aspectos de la centralización o congestionamientos en el centro, se busca realizar un proceso de delegación de funciones en distintos órganos de la propia estructura de una dependencia.*

*Como primera fase de este proceso se encuentra la delegación simple de facultades que lleva en ciertos casos a la creación de órganos desconcentrados como consecuencia orgánica de lo anterior. " (20)*

*Después de haber estudiado con claridad y objetividad los fundamentos teóricos de la Desconcentración, abordamos el Capítulo siguiente la Base Jurídica y Modalidades de la Desconcentración.*

<sup>(20)</sup> Presidencia de la República.- Ed. Dirección de Estudios Administrativos. Desconcentración Administrativa I. Colección de Seminarios México 1979.

### ***CAPITULO TERCERO***

***LAS BASES LEGISLATIVAS, LAS MODALIDADES DE DESCONCENTRACION***

***Y LAS CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS***

## CAPITULO TERCERO

### **LAS BASES LEGISLATIVAS, LAS MODALIDADES DE DESCONCENTRACION Y LAS CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.**

*Las bases legislativas, las Modalidades de Desconcentración y las características de los órganos Desconcentrados. En este capítulo integramos los fundamentos legales y las características de los Organos Desconcentrados, los cuales son propios de la Administración Pública Mexicana.*

#### **3.1. Base legislativa.**

*En este apartado daremos una evolución cronológica de las bases más relevantes en materia de Desconcentración, en julio de 1970, el Comité Técnico Consultivo de las unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal. dentro de los trabajos del Programa de Reforma Administrativa, presentó por primera vez el Programa de Desconcentración Administrativa como una tarea prioritaria de las Instituciones Públicas.*

*El mismo año fue publicada la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que se dividía el territorio de la Ciudad de México en 16 Delegaciones introduciendo así dentro de sus funciones el principio de Desconcentración Administrativa.*

*El 12 de febrero de 1972 fue reformado el Artículo 26 de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado, que establecía que, para una mejor organización del trabajo, los titulares podrían delegar, en ciertos casos, a funcionarios subalternos*

*algunos poderes administrativos no discrecionales. Como existía divergencia a propósito de la significación del término de Poderes no Discrecionales la aplicación de esta disposición se hizo difícil, se consideró que era pertinente suprimir este Artículo real o aparente, para proceder a la delegación.*

*La reforma de este artículo citado fue insuficiente; en efecto no precisó la diferencia entre delegación y desconcentración, sólo se suprimió el término Poder no Discrecional.*

*Por consecuencia, el 4 de octubre de 1972, se remarcó la necesidad de una decisión presidencial para proceder a la delegación de poderes a funcionarios subalternos, y sobre todo la desconcentración dentro de los órganos administrativos repartiendo en todo el Territorio Nacional.*

*Por otra parte, es pertinente señalar que desde hace tiempo, las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Turismo y Salud, han establecido Unidades Administrativas en diferentes puntos del país.*

*El verdadero nacimiento de los órganos desconcentrados en México fue realizado con el programa de desconcentración administrativa, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y las Administraciones Fiscales Regionales.*

*Como antecedentes en nuestro objeto de estudio se hace referencia al decreto del 14 de abril de 1973, instituyeron los trabajos del programa de desconcentración administrativa de la Secretaría de Obras Públicas, (donde fueron formados los Centro S.A.H.O.P. en cada Estado), con todas las características de órganos administrativos desconcentrados.*

*Según esta primera experiencia aislada, la Administración actual considera que ha sido necesario seleccionar la desconcentración administrativa como materia prioritaria dentro del nuevo programa general de Modernización Administrativa lanzada por el gobierno actual considerado que ha sido urgente darle un cuadro jurídico administrativo capaz de fijar criterios fundamentales de manera más congruente con la realidad de la Administración Pública Federal de 1976, propone entre sus artículos 16 y 17 el texto siguiente:*

*"Artículo 16.- Los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tienen la responsabilidad de la operación y de la resolución de los asuntos de su competencia. Sin embargo, para una mejor organización de trabajo, podrán delegar a funcionarios de los cuales hablan los artículos 14 y 15 (Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales, Etc.), todo poder excepto aquello que, según la disposición de la Ley del Reglamento Interior respectivo, deben ser ejecutados precisamente por éstos titulares. En los casos donde la relación de poder recae sobre los Jefes de Oficinas y de Sección en la Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, los titulares conservarán su calidad de base dentro de los términos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.*

*ARTICULO 17. - Para una atención más eficaz de los asuntos de su competencia, los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados de los cuales les estarán subordinados jerárquicamente y tendrán todo poder específico para resolver sobre la materia y dentro del área territorial determinada para cada caso, en acuerdo con las disposiciones legales aplicables.<sup>(21)</sup>*

<sup>(21)</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ed Porrúa México, 1991. pág 11

*Estas disposiciones jurídicas encierran en general los aspectos más importantes de todo programa de desconcentración Administrativa. La creación de órganos administrativos desconcentrados y el procedimiento de delegación de poder.*

### **3.2. Modalidad de Desconcentración.**

*He considerado necesario integrar en esta investigación los fundamentos teóricos de la Desconcentración, la cual se manifiesta en la práctica. Las modalidades que en la desconcentración administrativa pueden presentarse dentro de la práctica para su mejor funcionamiento son las siguientes:*

#### **3.2.1. Desconcentración Central y Horizontal.**

*Consiste en un tipo de desconcentración de funciones y procedimientos de decisión y ejecución que hace el aparato central dentro de su propia estructura. La transferencia de poderes se produce del órgano superior hacia sus direcciones generales u órganos especiales autónomos situados en el mismo lugar donde se encuentra el órgano superior central.*

*Este tipo de desconcentración se hace realmente efectiva cuando las direcciones generales y los órganos especiales desconcentrados tienen una competencia distinta a aquella del órgano superior y una verdadera autonomía de decisión.*

#### **3.2.2. Desconcentración Territorial, Periférica o Vertical.**

*Dentro de este tipo de desconcentración, se busca eliminar la concentración de órganos centrales en un sólo territorio, dándose a través de la creación de nuevos organismos fuera del centro, situándose en las diferentes regiones del país. como es el caso de este trabajo.*

*Esta modalidad presenta múltiples ventajas como son:*

*- "Se simplifica la coordinación entre las autoridades centrales y locales con el fin de lograr la toma de decisiones, objetiva, una atención eficaz de las necesidades y propiciar regionalmente polos de desarrollo.*

*- Se obtiene un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales para su distribución equilibradas y su regularización dentro de la presentación equitativa y eficiente de los servicios públicos.*

*- Se proporciona una adecuada racionalización y distribución del presupuesto nacional y de las inversiones públicas de desarrollo.*

*- Se refuerzan las economías regionales y se crean zonas de desarrollo.*

*- Se da un crecimiento del mercado interno de las regiones, dándoles una fuerte inversión pública, aumentando su actividad y acelerando la producción de todos sus recursos para lograr el abasto que se crea.*

*- La desconcentración territorial es solamente efectiva cuando los procedimientos desconcentrados son completos, modificando la antigua estructura de los órganos centrales en beneficio de la autonomía de decisiones y ejecuciones de los nuevos órganos que tienen los medios de apoyo para su autosuficiencia." (22)*

### **3.2.3. Desconcentración por Colaboración.**

*La creación de órganos desconcentrados dentro de las diferentes regiones de un país exige múltiples elementos para su funcionamiento; recursos humanos*

(22) Chanes Nieto José Programa de Desconcentración Administrativa Secretaría de la Presidencia México 1974 PÁG 362

*financieros y materiales, que la administración misma en la mayoría de las veces no posee. En este caso se tiene la necesidad de la colaboración de órganos externos, como las instituciones del sector privado que pueden cumplir algunas funciones a fin de participar en la realización de ciertos servicios públicos.*

*Estos servicios que hacen las instituciones del sector privado en favor de la Administración Pública pueden ser celebrados gracias a un acuerdo que establece que una institución pública llamada Autoridad Concedente confía en forma onerosa o gratuita a una persona física moral llamada Auxiliar o Institución de Colaboración. La tarea de hacer una operación administrativa, jamás de decisión; es una simple delegación de los poderes a ejecutar que termina por la decisión del órgano central.*

*Estas operaciones podrán ser realizadas sólo cuando las leyes y los reglamentos de esta materia lo permitan. Las funciones que reemplacen estas instituciones no tendrán jamás el carácter de actos de Autoridad.*

#### **3.2.4. Desconcentración por Coordinación.**

*Se ha marcado antes, que existen dos elementos indispensables en la desconcentración de los procedimientos administrativos completos que excluyen totalmente la participación de órganos centrados y la desconcentración de todos los medios de apoyo necesarios a su funcionamiento.*

*"Para cumplir estas condiciones, es necesario desplazar del centro muchas instituciones, procedimientos de decisión y ejecución, así como de numerosos recursos humanos, materiales y financieros.*

*Este enorme desplazamiento puede crear una duplicidad de funciones y de gastos superfluos.*

*Es por eso que se hace necesario coordinar las actividades de los órganos desconcentrados dentro de una región determinada.*

*Algunas de estas actividades son realizadas entre los diferentes órganos para tener una coordinación de funciones adecuadas tanto en los medios de apoyo como dentro de las operaciones complementarias o auxiliares. Esta coordinación permite eliminar grandes gastos y realizar también programas de acción acordes para dar más ventajas a los procedimientos y recursos desconcentrados." (23)*

### **3.3. Características de los Organos Desconcentrados.**

*El origen de todo órgano desconcentrado debe reposar sobre el Decreto Presidencial. Las atribuciones pueden ser revocadas o modificadas únicamente por medio del mismo procedimiento que los ha otorgado.*

*Carece de personalidad jurídica y de patrimonio propio, pero podrá tener todos los servicios de apoyo necesarios, su competencia es de carácter territorial, y excluyente por tanto la competencia del órgano central dentro de su circunscripción, tiene derecho de decisiones y de ejecución de normas y de criterios del área central. Todo acto realizado por esta unidad podrá solamente ser revocado o anulado por el procedimiento jurídico correspondiente, en conclusión son:*

- a) *Organos que dependen jerárquicamente de órganos centrales y que están sujetos a su estricto control.*

<sup>(23)</sup> *Op Cit. Ibid, Pág 363*

- b) No tiene ni personalidad jurídica, ni patrimonio, pues son incluidos dentro de la personalidad y el patrimonio de los órganos centrales.*
- c) Son órganos encargados de tomar algunas decisiones y ejecutar algunos procedimientos determinados, la planificación y el control permanecen centralizados.*
- d) Su estructura interna es completamente independiente del órgano central.*
- e) Su competencia y jurisdicción deben ser bien definidos a fin de evitar confusiones dentro de las actividades de los órganos centrales. quienes tendrán una competencia y una jurisdicción diferentes.*
- f) Los órganos deben contar con todos los servicios de apoyo donde residan: el control financiero, personal administrativo, presupuesto, órganos de préstamo y crédito, unidades técnicas y operaciones complementarias.*
- g) Los órganos decidirán en las materias que serán completamente desconcentradas y las decisiones serán irrevocables.*

*Asimismo, toda desconcentración administrativa tendrá como objetivos los siguientes:*

- 1.- Dotar a ciertos órganos inferiores de agilidad e independencia para resolver algunas cuestiones técnicas, eliminando así operaciones excesivas.*
- 2.- Vigilar que los habitantes ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones dentro de los lugares próximos a su domicilio.*

- 3.- *Evitar desplazamientos costosos en ocasiones inútiles de uso de bienes y servicios.*
- 4.- *Disminuir los trabajos de rutina y toda operación en los niveles directivos, dejando la planificación y el control a los órganos centrales.*
- 5.- *Contar con la información oportuna para facilitar la toma de decisiones.*
- 6.- *Crear una administración de participación que convierta los órganos desconcentrados en centros democráticos de decisión.*
- 7.- *Dotar al Servidor Público de mejores condiciones de trabajo proporcionándole todos los servicios a los cuales tiene derecho; acelerando las nominaciones y los pagos de remuneración y vigilar que los servicios de salud se encuentren en lugares cercanos.*
- 8.- *Coordinar el adecuado aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos a fin de obtener un desarrollo homogéneo y equilibrado de las regiones".<sup>(24)</sup>*

*Ante esta tipología y característica de los órganos Desconcentrados, podemos observar que nuestro objeto de estudio es ubicado con toda claridad en estos fundamentos técnicos. El siguiente Capítulo lo dedicaremos al estudio de las fases e integración del Programa de Desconcentración de los Centros Administrativos del S.C.T. siendo éste nuestro marco de referencia en esta investigación.*

<sup>(24)</sup> *Desconcentración Territorial y Administrativa en la Administración Pública Federal - Coordinación General de Estudios Administrativos Presidencia de la República. 1976 Pág. 14 y 15*

## ***CAPITULO CUARTO***

***MARCO DE REFERENCIA: LAS FASES DE FORMULACION E INTEGRACION***

***DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LOS***

***CENTROS S.C.T.***

## CAPITULO CUARTO

### **MARCO DE REFERENCIA: LAS FASES DE FORMULACION E INTEGRACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LOS CENTROS S.C.T.**

*Marco de Referencia: Las fases de formulación e integración del Programa de Desconcentración Administrativa de los Centros S.C.T., este capítulo se fundamenta con el documento normativo; Programa Institucional de Desconcentración 1984-1988, se hace notar que dicho contenido tiene sus bases en la acción institucional de esta Dependencia, se hace un análisis e interpretación, así como una observación en razón del momento actual que vivimos en el contexto de la Administración Pública Mexicana.*

*Para llevar a cabo un proceso de Desconcentración sin una adecuada organización y sin la información completa, lleva el riesgo de provocar una desintegración y fragmentar todo sin ninguna conexión; para Desconcentrar, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fortaleció su organización Central para hacerla más eficiente y permitiera una comunicación activa para conocer lo que se está haciendo en cada uno de los órganos que la integran.*

*Al desconcentrar se tuvo que partir de un todo organizado, de una serie de medidas bien estudiadas y sobre todo, de un sistema de información completa y oportuna, por lo que con estos elementos se ha logrado hasta el momento, una desconcentración ágil y eficiente que coadyuve al fortalecimiento de la organización federal del país y facilite la coordinación con otras Autoridades Federales y Estatales.*

*La Desconcentración de funciones, recursos y la delegación de facultades de decisión se contempla en la Secretaría en cuestión, como un proceso continuo. definido en diferentes etapas, mismas que están interpretadas en el presente Programa Institucional de Desconcentración tendiente a dotar a los Centros S.C.T., de la capacidad que les permita ejercer los programas que les han sido conferidos, haciendo compatible este proceso con estructuras y procedimientos más sencillos y de mejores rendimientos.*

*De conformidad con lo anterior el programa está integrado con nueve subprogramas fundamentales en los que se sintetiza la dimensión y el alcance del proceso de desconcentración de la institución en comento, y en cada uno de los subprogramas se define el objetivo que se pretende alcanzar con la ejecución de las acciones medidas que lo forman; cabe señalar que las disposiciones de desconcentración que conforman los Subprogramas constituyen el marco general de acción del cual se derivaron programas específicos de desconcentración de conformidad con las características de los subprogramas que tiene encomendados y atendiendo los objetivos políticos, y estrategias que se dictaron para tal efecto, y son los siguientes:*

#### **4.1. Desconcentración de Funciones, Facultades de Decisión.**

*Impulsar la asignación y transferencia de funciones completas, tanto sustantivas como de apoyo a los Centros S.C.T. de la Secretaría distribuidos en el Territorio Nacional, así como dotarlos de las facultades de decisión que les permita la eficiente operación y resolución de los asuntos que tengan encomendados. para lo cual se desarrollaron las siguientes actividades; "Diagnostico de las Unidades Administrativas Centrales para precisar las funciones y facultades sustantivas y de apoyo que permanecerán Centralizadas, determinación de Capacidades de los Centros S.C.T., para absorber las funciones y facultades centralizadas. Delimitación de funciones y facultades a desconcentrar a los distintos niveles. montos y prioridad de aplicación.*

*"Definición de Programas y estrategias específicas de cada Unidad Administrativa Central para la Desconcentración de funciones y facultades. Definición de Programas y Estrategias específicas de cada Unidad Central para la transferencia de funciones y delegación de facultades de los Centros S.C.T., instrumentación jurídica y administrativa para la transferencia de funciones y delegación de facultades de los Centros S.C.T., actualización de las funciones desconcentradas. facultades delegadas y montos autorizados. Consolidación del Centro S.C.T como órgano operativo integral y ente de decisión."* <sup>(25)</sup>

#### **4.2. Desconcentración Territorial de Personal.**

*Fortalecer el funcionamiento de los órganos Desconcentrados mediante la Desconcentración Territorial del Personal de la Secretaría quien trabaja en la Ciudad de México y que estaría dispuesta a desarrollar sus funciones y trasladarse al interior del país; para lo cual fue necesario desarrollar los siguientes estudios: Realización del censo de personal de la Secretaría para precisar las actividades que desempeñan (ámbito central). Análisis y evaluación de la situación real de los órganos centrales para desconcentrar personal. Instrumentación de Campañas de sensibilización y promoción para la desconcentración de personal. Diagnóstico en las unidades foráneas existentes sobre las necesidades y capacidad de absorción de personal. Integración de programas específicos de desconcentración de personal por Unidad Administrativa Central. Establecimiento del costo del programa y apoyos adicionales para el traslado de personal. Concentración y Coordinación de acciones de desconcentración de personal con la representación sindical.*

<sup>(25)</sup> "Programa de Desconcentración Administrativa" 1984-88. S.C.T Ed . México 1985. Pag 38

*Instrumentación del programa y traslado del personal a los Centros S.C.T. de las Entidades Federativas. Reubicación del personal que labora en el ámbito foráneo. Coordinación central y evaluación de los programas específicos.*

#### **4.3. Servicios al Público.**

*"Lograr que la prestación de los servicios públicos se realice en forma ágil y eficiente, transfiriendo a los Centros S.C.T. las facultades de decisión para la autorización, obviando de esta manera trámites piramidales a efecto de que los usuarios obtengan los servicios con oportunidad en sus lugares de origen, de ahí que se fundamentan con las acciones siguientes:*

*Análisis de los Servicios Públicos Desconcentrados por las unidades Administrativas Centrales. Desconcentración de trámites y autorizaciones de los Servicios Desconcentrados de los Centros S.C.T., Revisión y Actualización del marco jurídico y disposiciones normativas relacionadas con los servicios públicos. Implantación de programas de capacitación y sensibilización para mejorar el trato y atención al público en la presentación de los servicios. Elaboración y Actualización de Guías Básicas de los servicios desconcentrados en los Estados. Emisión de publicaciones para orientar al público en la obtención de los servicios. Establecimiento y fortalecimiento de los sistemas de información y módulos de información al público. Modernización técnica y operativa de los servicios al público. Ubicación de Centros de Trabajo que proporcionen servicios públicos en núcleos de población que lo justifiquen. Acondicionamiento de locales y oficinas que proporcionen servicios al público".<sup>(26)</sup>*

<sup>(26)</sup> *Ibid* Pág 4

#### **4.4. Apoyo de Recursos.**

*Diseñar la estructura administrativa y de recursos que permita a través de la delegación de facultades responsabilizarla en el ejercicio administrativo y control de los fondos presupuestales, bienes y personal que se le asigne a cada Centro S.C.T. para el desarrollo de los subprogramas.*

*Recursos Humanos, para su desarrollo se integran las secciones siguientes: Estudio de los trámites y servicios administrativos del personal factibles de desconcentrar. Desconcentración de trámites y procedimientos relacionados a la contratación, movimientos, incidencias, control y servicios complementarios al personal de los Centros S.C.T. Transferencia presupuestal de las plazas del personal que trabaja en las Entidades Federativas de manera permanente. Integración al sistema de pago de sueldos a los Centros de Trabajo foráneos.*

*Desconcentración del pago de percepciones al personal. Establecimientos de Subcomités de Seguridad e Higiéne, y de escalafón, así como de los programas en la materia en los Centros S.C.T. Implantación de los servicios sociales. culturales y recreativos en el ámbito de los Centros S.C.T.*

*Recursos Financieros, incluimos los principales elementos que he considerado necesario para nuestro estudio, siendo éstos los siguientes: Participación directa de los Centros S.C.T. en la formulación del anteproyecto de presupuesto. Regionalización del gasto en presupuesto de egreso asignando programas y recursos a cada Centro S.C.T. tanto de inversión como gasto corriente.*

*Establecimiento de sistemas coordinados y de coparticipación en la programación y operación presupuestal. Asignación de competencia y transferencia de trámites y procedimiento para el ejercicio y control presupuestal a los Centros S.C.T. Manejo de los recursos presupuestales del Centro S.C.T. en forma desconcentrada.*

*Recursos Materiales, integramos las principales acciones siendo éstas: Estudio de los bienes que se adquieren centralmente y servicios generales que proporciona la administración central de Centros S.C.T. Programación Regional de la adquisición de bienes y servicios. Determinación de bienes muebles centralizados posibles de reubicar en los centros de trabajo foráneos. Establecimiento de la celebración de concursos de adquisiciones en forma regional. Desconcentración de existencia de bienes de almacenes centrales. Asignación de facultades a los centros de trabajo para realizar compras directas, determinando montos en cada caso.*

*Desconcentración de trámites para el alta y baja de bienes ante las Dependencias correspondientes. Desconcentración de trámites y procedimientos para la adquisición, contratación y control de bienes y servicios en forma directa en las Entidades Federativas. Establecimiento y operación de subcomités de compras en los Centros S.C.T. Estudio e implantación de sistemas homogéneos de Administración de Almacenes y Control de Bienes de Activo Fijo.*

#### **4.5. Capacitación.**

*Transferir la ejecución de las acciones y medidas de capacitación técnica y administrativa del personal desconcentrado de la Secretaría, a los lugares donde se encuentre el personal y las sedes de los Centros de Trabajo e incrementar la eficiencia en el desarrollo de estas actividades, disminuir los costos que representa impartir la Capacitación en la Capital de la República, siguiendo las acciones de apoyo siendo éstas: Diagnóstico de la situación existente y demanda de capacitación en el ámbito foráneo.*

*Estudio de la Capacidad instalada para proporcionar capacitación en los Estados y Centros S.C.T. Análisis de la estructura ocupacional y sus características en los Centros S.C.T. y Centros de trabajo en los Estados. Establecimiento del programa*

*de capacitación técnica y administrativa por cada Centro S.C.T. Realización de convenios con instituciones de enseñanza superior para la ejecución de los programas de capacitación locales y órganos para la operación de los programas de los Centros S.C.T. Preparación de mecanismos, instrumentos e instructores para la capacitación. Ejecución desconcentrada de los programas de capacitación técnica y administrativa. Organización y realización de cursos de capacitación y adiestramiento para la preparación del personal foráneo en el desarrollo de sus funciones.*

#### **4.6. Modernización Administrativa.**

*Dotar a los órganos desconcentrados de modelos de organización, sistemas y esquemas de jurisdicción que respondan a los servicios y funciones que se desconcentren al interior del país, así como de los instrumentos administrativos que apoyen la ejecución de las decisiones los cuales son: Estudio de la Organización y funcionamiento de las Unidades Administrativas Centrales y Centros S.C.T. Diseño e implantación de las estructuras tipo del Centro S.C.T. a los diversos niveles. Reestructuración orgánica de las Unidades Administrativas Centrales, acentuando su papel normativo y de Control. Reestructuración orgánica y operativa del Centro S.C.T. en caso de existir ya éste. Reestructuración de competencia jurisdiccional y operativo de los centros de trabajo con enfoque estatal. "Elaboración, implantación y actualización de los instrumentos administrativos (manuales de organización, procedimientos operativos, guías, instructivos). Implantación de Sistemas integrales de información para los servicios de apoyo. Sistema Administrativo de Recursos Humanos. SIARH. Sistema Administrativo de Recursos Financieros SIARF, Sistema Integral Administrativo de Recursos Materiales SIARM."*

**4.7. Coordinación y Concentración de Acciones con los Gobiernos de los Estados y Municipios, para llevar a cabo estos lineamientos se apoyan en las acciones siguientes:**

*"Transferir facultades de decisión a los órganos desconcentrados de la Secretaría en materia de concertación de acciones con los Estados y Municipios. en las materias de su competencia, análisis y definición del nivel de participación de los Centros S.C.T., en los Coplades. Delimitación y delegación de facultades a los Centros S.C.T., para la concertación de acciones y participación en el seno de los Coplades, sobre las materias y programas asignados. Reforzamiento de la asesoría y apoyo técnico que en materia de comunicaciones y transportes se proporciona a Estados y Municipios, elaboración de normas y lineamientos para orientar la participación del Centro S.C.T., en acciones de coordinación y concertación".<sup>(27)</sup>*

**4.8. Mecanismos de Coordinación con otras Representaciones Federales en la Entidad Federativa.**

*Facilitar la ejecución de acciones en las que participen las delegaciones de otras Dependencias del Gobierno Federal ubicadas en las Entidades Federativas o en el área de participación de los Centros S.C.T., basados en las acciones siguientes: Elaboración por los Centros S.C.T., del censo local de representaciones de las Dependencias del Gobierno Federal con las que mantiene relaciones de coordinación en el Estado. Diagnósticos de trámites y/o asuntos susceptibles de acordar con las representaciones federales, análisis de los trámites y/o asuntos susceptibles de ser transferidos o delegados a las*

<sup>(27)</sup> *ibid*, Pág 47

*representaciones de la Secretaría para la coordinación con otras Entidades. Delegación de facultades a los Centros S.C.T., para que en coordinación con otras similares del Gobierno Federal, decidan sobre los asuntos de su competencia en la Entidad Federativa. Establecimiento de mecanismos de coordinación sectorial y difusión de la normatividad en materia de coordinación con las Entidades Federativas.*

#### **4.9. Normatividad, Control y Evaluación.**

*"Apoyar a los órganos desconcentrados en la operación y ejecución de sus programas con diversos instrumentos normativos que permitan orientar el cumplimiento de sus actividades en las Entidades Federativas, así como establecer los mecanismos de comunicación para conocer los avances en la ejecución del proceso y determinar las prioridades de actividades, se realizaron con las acciones siguientes: Actualización y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con otras representaciones en los Estados. Elaboración de proyectos de Decretos, Reglamentos, Acuerdos Secretariales y Circulares para instrumentar la desconcentración. Actualización del Reglamento Interior en el apartado relativo a los órganos desconcentrados. Determinación de lineamiento y mecanismo para establecer las relaciones de los Centros S.C.T con otros organismos públicos y privados. Establecimiento de normas, políticas, lineamientos que orienten a la ejecución de los programas y operaciones desconcentradas. Difusión de normatividad emitida por los órganos centrales. Establecimiento de mecanismos de coordinación, Comunicación e información entre el ámbito Central y el Desconcentrado. Determinación e implantación de los esquemas de relaciones operativas y funciones entre los Centros S.C.T. con respecto a las Unidades Administrativas Centrales.*

*Realización de visitas de asesoramiento y apoyo técnico de las áreas centrales a los Centros S.C.T. Adecuación o actualización de normatividad jurídico y administrativo en materia de Desconcentración. Definición y establecimiento de los instrumentos y mecanismos de seguimiento, control y evaluación del proceso de desconcentración. Aplicación y Fortalecimiento de las funciones de Control en el ámbito foráneo. Estudio práctico de los avances y efectos de la desconcentración de los Centros S.C.T. Evaluación de acciones" (28)*

<sup>(28)</sup> *ibid* Pág 47

*Cabe mencionar que las acciones y metas prioritarias plasmadas en los subprogramas antes descritos y a efecto de que respondieran a las necesidades y condiciones en las que se desarrolla la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estuvieron sujetos a ser reprogramadas en su oportunidad para que se apegaran a los programas generales en el corto y mediano plazo.*

*Después de haber expuesto dichos subprogramas podemos observar la integración que manifiestan estas acciones en la práctica, ya que se tuvo la oportunidad de realizar una investigación de campo (visitando a los lugares de los Centros S.C.T., Chiapas, Querétaro, Guanajuato, Sinaloa) Observando en éstos su aplicación e integración a la realidad estatal. Se hace saber que no fue intención de evaluar si no de observar su aplicación en la Administración Estatal.*

*En este sentido, en los últimos tres años 1995-1997, de la presente administración, se avanzó en la transformación estructural del sector. tomando como base la actualización del marco jurídico, a fin de que, con un nuevo entorno normativo, se acelerara la modernización de los servicios de comunicaciones y transportes.*

*En este apartado fueron promulgadas la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de permitir la inversión de particulares en ferrocarriles y comunicación vía satélite; la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; la Ley Federal de Telecomunicaciones; la Ley de Aviación Civil; y la Ley de Aeropuerto. Asimismo, se publicaron los reglamentos correspondientes a ferrocarriles, telefonía pública y comunicación vía satélite. además de diversas disposiciones de carácter administrativo y normas oficiales mexicanas.<sup>(29)</sup>*

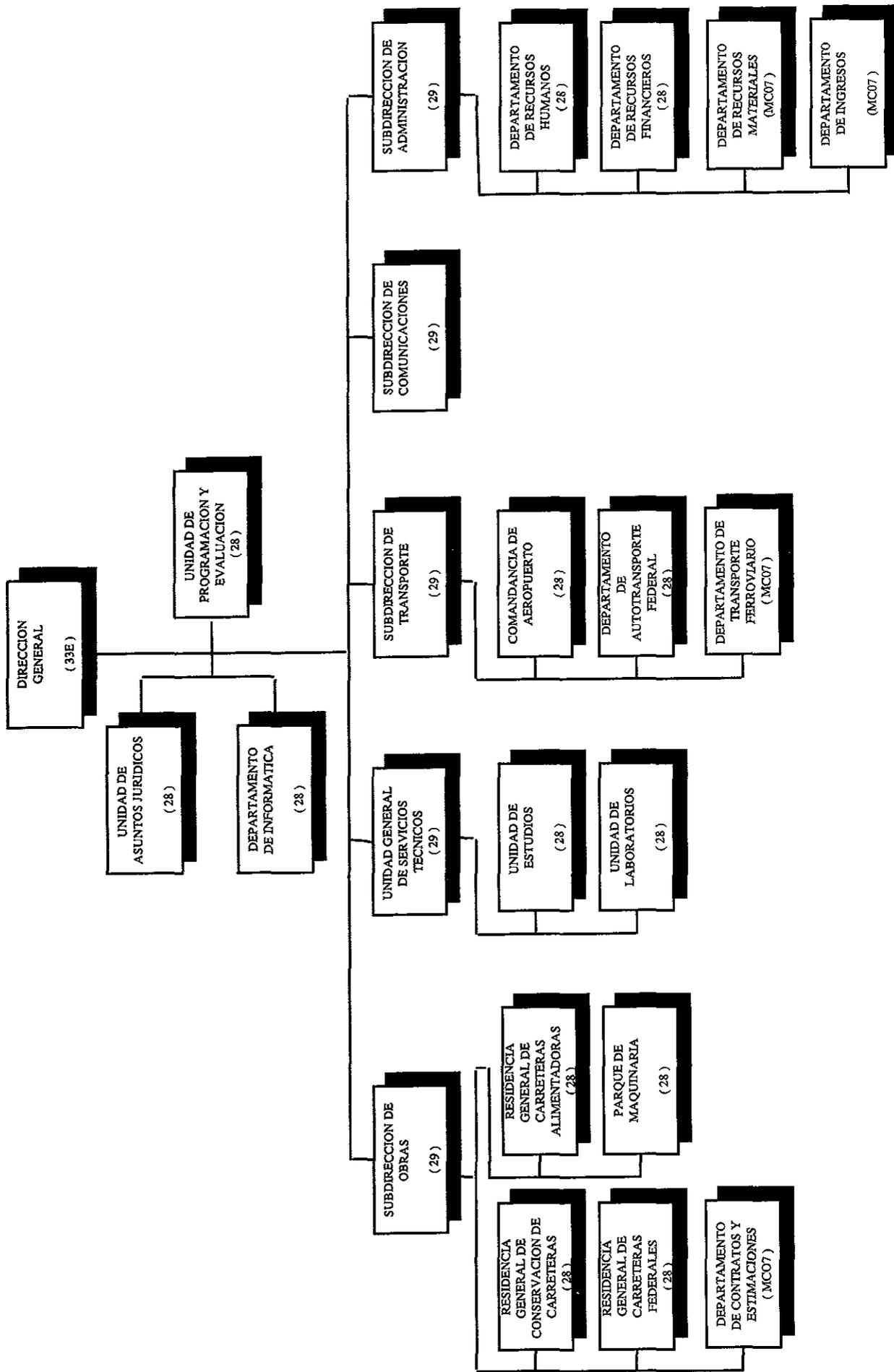
<sup>(29)</sup> Programa de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Pág. 6 y 7 México, 1998

*Con estas nuevas bases, y al aprovechamiento de los recursos con que cuenta el sector, se ha logrado avanzar en la modernización y el mantenimiento de la infraestructura carretera, en la apertura a la inversión privada, la desregularización y el fomento de la competencia en los diversos modos de transporte y su infraestructura, así como en los servicios de comunicaciones.*

*(anexo organigrama de un Centro S.C.T.)*

*El siguiente capítulo está dedicado al estudio de la Desconcentración Administrativa de los Centros S.C.T. siendo éste nuestro marco real de la investigación en cuestión.*

# ORGANIGRAMA PROTOTIPO DE UN CENTRO S.C.T



ENERO DE 1998

***CAPITULO QUINTO***

***MARCO REAL DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LOS***

***CENTROS S.C.T.***

## CAPITULO QUINTO

### MARCO REAL DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LOS CENTROS S.C.T.

#### 5.1. Antecedentes de Desconcentración de la S.C.T.

*Este capítulo se fundamenta y se realiza con las visitas que se tuvieron en los Centros S.C.T., en las diferentes Entidades Federativas de la República Mexicana, observando el desarrollo de sus actividades así como la aplicación de entrevistas a algunos Servidores Públicos Estatales y Federales en razón del funcionamiento y operación de estos Centros, cabe indicar que se analizaron sus documentos normativos (Manuales de Organización de Procedimientos y Reglamento Interno) los cuales fueron básicos para el desarrollo de esta investigación de ahí que los interpretamos, los analizamos y cuestionamos en este Capítulo.*

*Por la naturaleza tan diversa de la actividad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y porque sus atribuciones y programas de cobertura nacional constituyen un campo muy amplio de acción que incide de manera fundamental en la satisfacción de necesidades de la población y en el desarrollo del país, esta Dependencia ha venido instrumentando su proceso de desconcentración en forma un tanto espontánea, ya que no era posible mantener centralizados los servicios públicos que tienen bajo su responsabilidad.*

*Es así que desde su origen, esta Secretaría tuvo que responder a la creciente demanda nacional de los servicios de comunicaciones y transportes, mediante la apertura de oficinas foráneas de correos, telégrafos autotransportes y telecomunicaciones. Esta situación representó un crecimiento sostenido de*

*oficinas prestadoras de tales servicios, incorporándose paulatinamente a este proceso otras áreas de la Secretaría que en general, vinieron a constituir una desconcentración territorial y operativa, con un nivel importante de centralización de las decisiones en los órganos centrales. "Este contexto, como un antecedente, cabe señalar que durante un largo tiempo y hasta 1982, esta Secretaría estableció 5921 órganos en el ámbito foráneo, lo cual permitió en gran medida la materialización de los programas y prestación de los servicios en los lugares en donde los usuarios los requerían para el cumplimiento de sus obligaciones o el ejercicio de sus derechos."* <sup>(30)</sup>

*Este número de centros de trabajo pone de manifiesto la dinámica del aparato operativo de la Secretaría y la amplia red de servicios establecidos para hacer frente a las necesidades económicas y sociales del país; sin embargo, dado que esta desconcentración se desarrolló por agregación paulatina obedeciendo a las necesidades de servicio detectadas no siempre se identificaban criterios uniformes en la conformación de tales órganos o en bases aplicadas para su desconcentración, por lo que es importante destacar los puntos más representativos que los caracterizaron.*

### **5.1.1. Organización y Funcionamiento.**

*La Desconcentración de las Dependencias de la Secretaría presentaba diferentes avances en los procesos adaptados ya que sus acciones respondían en la mayoría de los casos a necesidades específicas orientadas a proporcionar los servicios o a desarrollar sus funciones sustantivas como elementales sistemas de organización conllevando esto, la creación de oficinas con funciones sustantivas parcialmente asignadas y sin dotarlas del apoyo correspondiente o se establecían*

<sup>(30)</sup> "Documentos de Trabajo de Oficialía Mayor" Secretaría de Comunicaciones y Transportes

*como oficinas tramitadoras sin capacidad de decisión, que no iban más allá de la recepción de documentos o fungían como agentes de enlace entre las Dependencias Centrales y el usuario del servicio, con la consecuente triangulación de trámite y congestionamiento de asuntos.*

### **5.1.2. Facultades para toma de Decisión.**

*Las acciones instrumentadas con anterioridad, permite advertir un marco de desconcentración parcial, en donde la delegación de facultades de decisión se fincó fundamentalmente en el ejercicio de la autoridad operativa en mínima proporción en la asignación de competencia para resolver los asuntos presentados por los demandantes de servicios.*

*Lo anterior dió lugar a la existencia de diversos niveles de competencia de los órganos foráneos, ya que no siempre había correspondencia entre las funciones que tenían desconcentradas y sus facultades de decisión, y éstas eran formalizadas a través de mecanismos administrativos internos como son los acuerdos de Director General y Circulares, pero sin que mediara un procedimiento jurídico que garantizará la delegación de facultades.*

### **5.1.3. Ambito Jurisdiccional.**

*En lo que respecta al ámbito jurisdiccional de competencia asignado a los centros de trabajo foráneo, puede apreciarse que los diversos criterios adoptados responden a las necesidades específicas de operación, lo cual ha incidido en que existan delimitaciones Geográficas, Regionales, Estatales y Municipales. Esto se explica por la naturaleza misma del proceso de desconcentración que adoptó la Secretaría y de las funciones que se desarrollan en el ámbito foráneo, dando lugar con ello a que, no necesariamente se puedan ubicar dentro de un mismo esquema territorial. Asimismo se identifica cierta desproporción en la distribución de dicho órgano en la República Mexicana, en virtud de que algunas Entidades*

*Federativas o Regionales por la considerable demanda de servicios o amplios núcleos de población existentes, es menester que haya un número importante de Centros de Trabajo y que en otras, sean escasos. Es así que aquellas unidades que coinciden en ubicarse en una misma sede, desarrollan sus actividades en locales distintos en razón de la naturaleza misma de los programas y actividades que atienden (unidades portuarias, de correos, telecomunicaciones, policía federal de caminos).*

#### **5.1.4. Aspectos Operativos de los Centros.**

*"Por otra parte, debido a la complejidad que presenta el desarrollo de los servicios encomendados a la Secretaría y a la necesidad de contar con personal especializado y con capacidad decisoria en cada uno de los Estados, la actividad de las Unidades Administrativas Centrales no se desarrolló completamente en el ámbito foráneo, debido a la celeridad con que se implementó la apertura de órganos foráneos para atender parcialmente funciones sustantivas, con una desconcentración mínima de facultades y recursos para su desarrollo.*

*En este sentido, era posible apreciar por un lado, a centros de trabajo orientados a la ejecución de una parte del servicio y operación de los programas formulados por las respectivas Direcciones Generales, y por otro, a órganos que requieren de la asesoría y apoyo técnico directo del ámbito central para su ejecución. En razón de la desconcentración parcial de las funciones sustantivas en algunos casos, así como de la autoridad, recursos y las funciones de apoyo correspondiente, se creaban para el usuario trámites lentos y costosos que requerían de la intervención de las instancias Central y Foránea para obtener resoluciones de los asuntos, y por ende esto provocaba que los órganos centrales dispusieran de aparatos administrativos muy complejos para el registro, seguimiento y control de los trámites".<sup>(31)</sup>*

<sup>(31)</sup> Manual de Organización de los Centros S.C.T Pág. 47.

### **5.1.5. Apoyo de Recursos para los Centros.**

*En este ámbito de operación, las Direcciones Generales mantienen centralizada la administración de los recursos y apoyos administrativos, por lo que el crecimiento del aparato operativo central difería en gran medida respecto al de las oficinas desconcentradas, generándose por esto, la aplicación de múltiples instancias para la obtención de los servicios de aprovisionamiento de los recursos ante los órganos centrales, con las implicaciones de costo y tiempo que éste representa.*

*Por otro lado las actividades de programación, presupuestación, ejecución y control, así como la asignación de recursos financieros, en la mayoría de los casos permanecían centralizados y daban lugar a la triangulación del trámite de autorización y a la tardía radicación de recursos; debido a que el sistema de adquisiciones y suministro de la mayor parte de bienes se realizaba principalmente en la Ciudad de México, produciéndose serios retrasos para su distribución al interior del país con una elevación de costos debido a la carencia de mecanismos ágiles para estos propósitos.*

*En lo relativo a la administración del personal, los centros de trabajo foráneos tenían asignadas las funciones de reclutamiento, selección y control del personal, quedando centralizados los trámites inherentes a la contratación, movimientos, incidencias, cambios de situación de personal, servicios, prestaciones y pagos, entre otros, así como las respectivas autorizaciones.*

*A las situaciones expuestas se agrega que, a finales de 1982 fueron incorporadas al marco de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las atribuciones relacionadas con los programas de obras públicas de infraestructura para el transporte que venía desarrollando la extinta S.A.H.O.P. mediante un esquema de desconcentración diferente, lo cual puso de manifiesto la necesidad de abordar la definición e instrumentación de un nuevo proceso de*

*desconcentración administrativa que perfila un nuevo esquema institucional para integrar en el mediano plazo un modelo unitario de cuya instrumentación se obtuvieran avances considerables.*

*Para 1989-94 y 1995-2000 el gobierno ha continuado con los mismos lineamientos en Desconcentración y Descentralización en esta Dependencia integrándose como grandes logros los siguientes: Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Policía Federal de Caminos y la Desconcentración de la Capacitación.*

## **5.2. Objetivos, Políticas y Lineamientos de acción en la Desconcentración para la Integración de los Centros S.C.T.**

*El proceso de desconcentración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se formuló dentro de la estrategia de descentralización de la vida nacional y su instrumentación se ha venido desarrollando en forma permanente para cumplir con eficiencia los siguientes objetivos.*

*Coadyuvar mediante la aplicación de medidas de descentralización al logro de las metas y líneas de acción que en materia de comunicaciones y transportes se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo. Impulsar al desarrollo de los Transportes y de las Comunicaciones, para fortalecer la integración nacional y alcanzar un funcionamiento armónico y coordinado de los diferentes servicios. Contribuir al desarrollo de los Estados, canalizando hacia ellos una mayor proporción del gasto e inversión de los programas ejercidos por las Unidades Administrativas Centrales de la Secretaría.*

*Propiciar una mayor coordinación de acciones y programas con los gobiernos de las Entidades Federativas, mediante la concentración de medidas en la materia que contribuyen al fortalecimiento del Sistema Federal. Favorecer y auspiciar servicios públicos oportunos y eficientes a la población, así como acercar las decisiones que en cada materia se requieran para la resolución de los asuntos que coadyuven a disminuir la concentración de funciones en la Capital del País.*

*Impulsar la mayor eficiencia y aprovechamiento de la infraestructura y operación de los servicios, asegurando su disponibilidad oportuna para apoyar los objetivos de desarrollo establecidos en los diversos sectores productivos y sociales del País. Realizar y perfeccionar la desconcentración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fortaleciendo en cada Entidad Federativa a los órganos desconcentrados con funciones, facultades de decisión y recursos que les permitan la ejecución de los programas encomendados y para la concertación de acciones con los niveles de Gobierno Estatal y Municipal.*

*Descongestionar de actividades operativas de las Dependencias Centrales y acelerar la toma de decisiones y recursos que les permitan la ejecución de los programas encomendados y para la concertación de acciones con los niveles de Gobierno Estatal y Municipal.*

*Descentralizar los servicios y mecanismos de apoyo administrativos para acelerar y simplificar los trámites, así como para incrementar la eficiencia de los Centros de Trabajo desconcentrados en el cumplimiento de sus programas, mediante la aplicación de modernos sistemas de trabajo que propicien un mayor aprovechamiento de recursos a las Entidades Federativas.*

*Establecer un mecanismo institucional que articule, instrumente y controle las medidas y acciones de desconcentración que para el cumplimiento de sus*

*programas, en la materia se han determinado. Consolidar en el mediano plazo a los órganos desconcentrados de la Secretaría como representaciones unitarias e integrales de los programas que se desconcentren. La desconcentración administrativa se atiende en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como un proceso permanente, gradual y sistemático en el que participarán las Direcciones Generales que requieran operar en forma desconcentrada; y está sustentada en el Programa Institucional de la Dependencia.*

*Se integran las políticas siguientes: El proceso de desconcentración está orientado a consolidar órganos desconcentrados en las Entidades Federativas para que atiendan los programas sustantivos y de apoyo que les transfiere la Secretaría, en coordinación con los centros de trabajo dependientes de las Direcciones Generales Centrales; ambos con los recursos y facultades necesarias para su eficaz operación. La representación de la Secretaría en cada Estado, estará dada en forma unitaria a un titular, quien tendrá delegadas facultades de decisión que se determinen para atender los programas que en materia de comunicaciones y transportes le sean conferidos.*

*Este será el representante de la Secretaría para la participación y toma de decisiones en el seno de los mecanismos de Coordinación, Federación, Estados. de conformidad con el marco de competencia que se le asigne para tal efecto. La organización de los órganos desconcentrados y centros de trabajo deberá responder a las facultades y funciones delegadas, a las necesidades de operación y los recursos disponibles, evitando reproducir las estructuras orgánicas centrales. La delegación de facultades se implantarán a través de acuerdos Secretariales que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, lo cual implica que las decisiones que se desconcentren sólo podrán revocarse mediante el mismo procedimiento jurídico. Las modalidades de operación y disposiciones complementarias se emitirán a través de los mecanismos administrativos que consideren procedentes.*

*Las dependencias Centrales promoverán y participarán directamente en la determinación de sus programas, metas y prioridades de desconcentración con base en las funciones sustantivas que les correspondan atender, proporcionando los estudios e información que sean necesarios para tales propósitos. Las Unidades Administrativas Centrales formularán y proporcionarán a los órganos desconcentrados y Centros de Trabajo, lineamientos y disposiciones para normar su operación técnica y administrativa, así como el asesoramiento necesario para la ejecución de sus programas.*

*Las Unidades Administrativas Centrales establecerán sus sistemas de información, control y evaluación de las actividades técnico-operativas en el ámbito foráneo dentro de los esquemas integrales de la Secretaría. Las Direcciones Generales instrumentarán programas para el fortalecimiento técnico y operativo de sus centros de trabajo foráneos, a través de la aplicación de medidas que permitan mejorar los sistemas establecidos, los apoyos en recursos y la delegación de facultades. La instrumentación de programas de apertura de centros de trabajo en el interior del país deberá responder a estudios concretos de la determinación de las demandas de los usuarios en cada entidad.”<sup>(32)</sup>*

*Como resultado de los objetivos y políticas dictadas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se diseñaron los siguientes lineamientos básicos que permitieron orientar los esfuerzos para la ejecución del programa de desconcentración, consolidándolo por etapas, dentro de un proceso gradual que contemplara básicamente diferentes niveles de desarrollo. Para apoyar estos lineamientos se fundaron en las acciones siguientes: Dar prioridad a las acciones y unidades administrativas cuya transferencia sea más simple, ya sea por un*

<sup>(32)</sup> *Ibid.* Pág 48 y 49

*tamaño o por una limitada complejidad puedan desconcentrar un mayor volumen de gastos y transferir tanto empleados como instalaciones.*

*Responsabilizar a las Unidades Administrativas Centrales a la instrumentación de su propia desconcentración a través de la integración de programas específicos a corto plazo, que estén en concordancia con el Programa Institucional de Desconcentración de la Dependencia, en un marco de coordinación interna. Corresponsabilizar a las áreas centrales y desconcentradas en las etapas de diseño o instrumentación del programa de desconcentración de conformidad con los mecanismos establecidos.*

*Proporcionar a los Centros de Trabajo Desconcentrados la administración de sus recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, así como la información actualizada para su adecuada operación y llevar a cabo programas de sensibilización y capacitación a todos los niveles. Continuar en forma programada la desconcentración de las funciones y facultades de índole administrativa y de apoyo para lograr una mayor ejecución de las mismas y reducir el congestionamiento de trámites y decisiones administrativas de la Ciudad de México.*

*Suministrar los instrumentos administrativos que apoyen la ejecución de las funciones y facultades que se desconcentren. Agilizar o descentralizar los mecanismos operativos para acelerar y simplificar trámites, así como para incrementar la eficiencia de los órganos de la prestación de los servicios públicos mediante el mejoramiento de las estructuras y sistemas de trabajo.*

*Aplicar medidas de desconcentración de personal de la Secretaría que trabaja en la Ciudad de México para apoyar la operación de los órganos desconcentrados en las Entidades Federativas. Normar y supervisar desde el ámbito central la desconcentración conforme a un marco jurídico administrativo que garantice la*

*reglamentación de las medidas en la materia, así como establecer mecanismos de control sobre la ejecución por parte de las áreas centrales.*

*Agilizar y descentralizar los mecanismos operativos para acelerar y simplificar trámites, así como para incrementar la eficiencia de los órganos en la prestación de los servicios públicos mediante el mejoramiento de las estructuras y sistemas de trabajo. Desconcentrar funciones, facultades de decisión y recursos dentro de un proceso institucional que permita una congruencia de acciones entre los que se transfiere al interior del país y la capacidad de absorción y ejecución de los órganos desconcentrados.*

*Expedir los instrumentos jurídico-administrativo que normen el funcionamiento de los órganos desconcentrados y centros de trabajo de la Secretaría, así como promover las reformas necesarias para actualizar y delimitar con precisión sus respectivos ámbitos de competencia, conforme avance el proceso. Restringir el crecimiento estructural de los órganos centrales en la medida en que avance el proceso de la desconcentración buscando con esto que la normatividad, control y evaluación de los órganos desconcentrados permanezcan centralizados y que las tareas operativas se desarrollen de preferencia en el ámbito Estatal.*

*Establecer mecanismos uniformes de coordinación y comunicación funcional y operativa entre las Dependencias Centrales y Centros de Trabajo, así como entre éstos. Transferir e implantar procesos, sistemas y procedimientos de trabajo completos para la ejecución de las funciones en los órganos desconcentrados. adaptándolos a sus necesidades específicas de operación. Efectuar por Dirección General un estudio de los órganos que operan en el ámbito Regional, Estatal o Municipal y establecer una estrategia de reestructuración y agrupamiento de centros de trabajo al esquema de jurisdicción estatal de acuerdo a sus características de operación en los casos en que sea procedente.*

*Actualizar los modelos de organización de los órganos desconcentrados y centros de trabajo, a efecto de estructurarlos con las áreas, nivel jerárquico y actividades que en la materia deban ejercer en el ámbito foráneo y a las relaciones que deban mantener con las Unidades Centrales así como aquellas funciones de carácter sustantivo que impliquen acciones de autoridades y que por su naturaleza no es posible desconcentrar, se establecerán los mecanismos necesarios para la ágil prestación de los servicios.*

### **5.3. Base Legal.**

*Se integran en este apartado los principales fundamentos legales que constituyen la Normatividad en razón de la función jurídica manifestada en el orden de importancia legal.*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de Febrero de 1917. De acuerdo a esta nueva Constitución señala en su Artículo 40, que es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.*

#### **5.3.1. Leyes.**

*He integrado la Conceptualización de este término legal a fin de dar una mejor claridad de la investigación de ahí que se puede definir: "Norma Jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines." <sup>(33)</sup>*

<sup>(33)</sup> Presidencia de la República. Glosario de Términos Administrativos, Ed Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Guías Técnicas No 11 México, 1982. Pag 10.

*A continuación se hace un listado de las principales Leyes vinculadas con nuestro estudio.*

*Ley de vías Generales de Comunicación y sus reformas, Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 1940. Ley de Expropiación, Diario Oficial de la Federación 25 de noviembre de 1936. Ley de Navegación y Comercio Marítimo. Diario Oficial de la Federación 21 de noviembre de 1963. Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1963. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. del 29 de diciembre de 1976. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1959 y sus reformas. Ley de Presupuesto de Contabilidad y Gasto Público, Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1976. Ley de Premios, Estímulos y Recompensas del Personal Civil, Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 1980. Ley de Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1980. Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación 8 de enero de 1982. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1982. Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1983. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Diario Oficial de la Federación 12 de diciembre de 1983. Ley General de Deuda Pública, Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1983. Ley de adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Diario Oficial de la Federación 8 de febrero de 1985. Ley Orgánica del Servicio de Tesorería de la Federación. Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1985. Después de haber expuesto los principales fundamentos legales, en materia, he considerado necesario incluir su Reglamentación.*

### **5.3.2. Reglamentos.**

Incluimos la conceptualización de este término legal con el fin de definirlo como: *"Disposición Legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales para hacer cumplir los objetivos de la Administración Pública."* <sup>(34)</sup> Este documento legal establece los ámbitos de competencia de las Dependencias y sus atribuciones, siendo las siguientes:

*Reglamento de Escalafón y Ajuste de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, D.O.12-VII-1988. Reglamento Interior de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, D.O.17-XI-1989. Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, D.O.10-VI-1975. Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, D.O.8-VIII-1981 Reglamento de la Ley de Obras Públicas, D.O.13-II-1985 y sus reformas. Reglamento para la Construcción de obras e Instalación de Anuncios dentro del Derecho de Vías de las Carreteras de Jurisdicción Federal y en áreas aledañas, D.O.16-X1981 Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales Terrestres. 24-I-1990. Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga, D.O. 7-VII-1989. Reglamento de Telecomunicaciones D.O.29-X-1990. Después de haber analizado estos Reglamentos consideramos que algunos se deben de actualizar al momento que se vive en la Administración Pública Federal.*

### **5.3.3. Decretos.**

*Incluimos su definición de dicho concepto legal para una mayor fundamentación de este trabajo académico, siendo ésta la siguiente: "Es una resolución del Congreso Local o Federal que tiene por objeto crear situaciones jurídicas*

<sup>(34)</sup> *Ibid*, Pág. 138.

*particulares que no existen en la legislación general y formal. También se denomina Decreto a la solución que el Ejecutivo Federal expide en ejercicio de la facultad que le confiere al Artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Decreto se integra por cinco partes: **Fundamentación**, Conjunto de preceptos legales en que se fundan; la facultad, la autoridad, el Decreto como medio y la solución que se decreta.*

***Considerando**, Relación de hechos que explican y justifican la resolución, material del Decreto. Puntos Resolutivos. (Artículos) Parte dispositiva en donde se declara o determina el objeto del decreto. La declinatoria es el acto en torno al cual giran los fundamentos, los considerandos, demás puntos resolutivos y los artículos **Transitorios** (Artículos) Es la parte del decreto en la que se dispone: fecha a partir de la cual el decreto entra en vigor, otras disposiciones respecto de términos o plazos para expedición de Reglamentos u otros instrumentos necesarios para el cumplimiento del Decreto. Parte Final. En ella se señalan: lugar y fecha de expedición de Decreto, nombre y rúbrica del Ejecutivo y demás autoridades." (35)*

*Decreto por el que se reforman los Artículos 5o, 8o, 20o y 32o, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1983. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1985. Decreto por el que se reforma a la Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1985. Decreto de reforma y adición a la Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la*

<sup>(35)</sup> *ibid.* Págs 63 y 64

*Federación, 21 de enero de 1985. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992.*

*Al culminar este listado de Decretos observamos que dicha relación da la base y fundamentos de acción de la Institución.*

## **ACUERDOS**

*"Integro la definición legal de este concepto a fin de dar una mayor solidez y claridad a este trabajo de investigación de ahí se define; "Es la resolución o disposición tomada por un Tribunal, Organo de la Administración o persona facultada, a fin de que se ejecute uno o más actos administrativos. Incluimos un listado de los principales Acuerdos que tienen relación con nuestro objeto de estudio." (36)*

*Acuerdo por el que se determina la estructura orgánica de los Centros S.C.T. establecidos en cada Entidad Federativa. Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1983. Acuerdo por el que el titular del ramo delega facultades a los C.C. Directores de los Centros S.C.T., Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1983. Acuerdo por el que se delega a los C.C. Directores de los S.C.T. facultades en materia de adquisiciones. Diario Oficial de la Federación 13 de septiembre de 1983.*

*Acuerdo por el que se faculta a los Subdirectores Administrativos de los Centros S.C.T. para efectuar el registro y firma de certificación de la documentación oficial para su trámite ante la Delegación del I.S.S.S.T.E. Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 1983. Acuerdo por el que se establecen las atribuciones de*

<sup>(36)</sup> *ibid* Pág 29

*las Unidades de asuntos jurídicos de los Centros S.C.T. Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1984. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Desconcentración dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Diario Oficial de la Federación 12 de enero de 1984. Acuerdo por el que se establecen normas que deberán observarse en la ejecución de Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 1984. Acuerdo por el que se crean en el puerto que determine la S.C.T. el Comité de Desarrollo del Puerto como unidad de apoyo a la Junta Coordinadora de Puertos. Diario Oficial de la Federación 6 de febrero de 1984. Acuerdo por el que se reforman los puntos 1o y 2o del Artículo 1o del Acuerdo por el que se delegan facultades a los C.C. Directores de los Centro S.C.T.: publicado el 26 de mayo de 1983, y a los Artículos 1o, 2o y 4o de diversos que faculta a los C.C. Directores y Subdirectores de los Centros S.C.T. para efectuar adquisiciones por medio de pedidos o contratos, publicado el 13 de septiembre de 1983, Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 1984.*

*Acuerdo por el que se delega en los Directores Generales de los Centros S C.T.. la facultad de celebrar convenios con los Estados, Municipios, para llevar a cabo obras en coordinación, que sean de beneficio social. D.O.14-VIII-1989. Acuerdo por el que se faculta a los Directores Generales de los Centro S C.T.. para autorizar los contratos que celebre Ferrocarriles Nacionales de México. para arrendar a terceros terrenos e instalaciones del derecho de vía a su cargo. D.O 7-I-1991. Acuerdo por el que se crea el Comité Nacional Mixto de Capacitación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, D.O.23-III-1987. Acuerdo por el que los titulares de los Centros S.C.T., en el ámbito de su jurisdicción tendrán nuevas facultades, D.O.13-V-1991. Estos acuerdos señalados se interpretan como la actualización de la Institución.*

#### **5.4. Estructuración de los Centros S.C.T.**

*La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para dar cumplimiento a las atribuciones que les son conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública y al Decreto por el cual las Dependencias y Entidades, elaboran un programa de Desconcentración Administrativa, visualizó la necesidad de reformar el Reglamento Interior de trabajo de la misma, con el objeto de formalizar la creación de un Centro S.C.T. en cada Entidad Federativa, como representación de la Dependencia orientado básicamente al desarrollo de obras de infraestructura para el transporte, proporcionar apoyo administrativo a los Centros de trabajo foráneos que ya venían operando, así como a mantener relaciones de coordinación con los gobiernos Estatales y Municipales, por lo cual el Artículo 48 de la ley en la materia del referido Reglamento corresponde a los Centros y las atribuciones son:*

*1. Ejercer en la Entidad Federativa de su adscripción. las atribuciones que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le han sido conferidas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, excepto las que tienen el carácter de indelegable por parte del titular de la misma, y de conformidad con las normas que determinen las autoridades Administrativas Centrales.*

*II. Vigilar, promover, supervisar y ejecutar los programas de la Secretaría en la Entidad Federativa, de su adscripción, de conformidad con las normas e instrucciones que determinen las Unidades Administrativas Centrales.*

*III. Elaborar el anteproyecto de programas de inversión y gasto anual que deba hacer la Secretaría en su Entidad y ejercer el presupuesto de gastos conforme a los lineamientos que fijen las autoridades competentes.*

*IV. Apoyar y controlar administrativamente a las Delegaciones, Gerencias, Superintendencias y además oficinas foráneas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Entidad Federativa de su adscripción, de conformidad con las instrucciones que dicte el Oficial Mayor de la propia Dependencia.*

*V. Representar a la Secretaría ante los Gobiernos de los Estados y Municipios y organizar los servicios técnicos de apoyo para proporcionarles, cuando lo soliciten, asesoramiento y asistencia para la elaboración de proyectos y para su ejecución.*

*VI. Programar, dirigir y controlar actividades de apoyo técnico y administrativo que se requieran para el desarrollo de las actividades y programas a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

*VII. Administrar el personal adscrito al Centro S.C.T. así como los recursos materiales y financieros asignados, observando las disposiciones establecidas al efecto.*

*VIII. Celebrar los concursos para la adjudicación de los contratos de obra pública, adquisiciones, alquiler de inmuebles y para los servicios que se requieran de acuerdo con los montos que se le aprueben, así como autorizarlos con su firma.*

*IX. Autorizar que las unidades especializadas y equipo del Centro S.C.T. proporcionen servicios a otras Entidades del Sector Público, universidades, gobiernos de los Estados, Municipios y particulares mediante el cobro de las cuotas autorizadas y de acuerdo a los procedimientos establecidos.*

X. Apoyar las tareas de supervisión que requieran llevar a cabo las Unidades Administrativas de la Secretaría en las Entidades Federativas.

XI. Coordinar la realización de los trabajos que resulten de situaciones de emergencia, informando con oportunidad a las autoridades superiores." <sup>(37)</sup>

Estos órganos se ubican en la estructura organizacional de la Secretaría con Dependencias jerárquicas del titular del ramo, establecer relaciones con las unidades administrativas centrales y mantienen enlace de coordinación y comunicación con la Dirección General de Coordinación S.C.T. En este contexto y con el propósito de que los mencionados Centros contarán con el soporte estructural necesario para el desarrollo de sus programas al inicio de la pasada administración, el C. Secretario autorizó un esquema de organización tipo, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha estructura quedó integrada por la Dirección General del Centro, las Unidades de Programación y Evaluación, Asuntos Jurídico, Departamento de Informática, la Subdirección de Obras, Unidad General de Servicios Técnicos. Subdirección de Transporte, Subdirección de Comunicación, Subdirección de Administración, Residencia General de Carreteras Alimentadoras. Unidad de Estudios, Unidad de Laboratorios, Parque de Maquinaria, Comandancia de Aeropuerto, Departamento de Autotransporte Federal, Departamento de Transporte Ferroviario, Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Recursos Financieros, Departamento de Recursos Materiales, Departamento de Ingresos, Varía la estructura de acuerdo a la Entidad Federativa

<sup>(37)</sup> Manual de Organización de los Centros S.C.T. Pág. 41

*A partir de entonces, de conformidad con la política de descentralización de la vida nacional, implantada por el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, y debido a la importancia que representa para las autoridades de la Secretaría garantizar el ágil y expedito despacho de los asuntos que les son encomendados a los Centros S.C.T. Asimismo, de acuerdo a la modernidad del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala que la modernización económica demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad para proporcionar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del Territorio y distribuir más equitativamente a lo largo y ancho del país, los beneficios del proceso y las responsabilidades del desarrollo nacional. Más que políticas de descentralización y desconcentración son consideradas en el Plan Nacional como esenciales de todas las políticas.”<sup>(38)</sup>*

*Es así que esta Secretaría ha seguido un proceso permanente de delegación de facultades en favor de estos órganos. Asimismo, el manejo de los recursos de que dispone el Estado y el creciente volumen de las actividades que se desarrollan en las Dependencias del Ejecutivo Federal, demanda establecer, dentro de un marco de austeridad y racionalidad de estructuras y sistemas administrativos que de manera armónica coadyuven al logro de los objetivos nacionales.*

*Como resultado de esta responsabilidad y en cumplimiento a la modernización administrativa, se diseñó la estructura y las funciones tipo para los Centros S.C.T., con el objeto de que éstos cuenten con la información que les permita desarrollar sus actividades en forma sistemática, para que el personal que labora en dichos órganos desconcentrados desarrolle con eficacia, honestidad y entusiasmo las tareas que le han sido encomendadas, quedando integradas las funciones de la siguiente manera:*

<sup>(38)</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Pág 71

*Representar a la Secretaría en el ámbito de cada Entidad Federativa en los asuntos que se derivan del desarrollo de las atribuciones conferidas a los Centros S.C.T., someter al acuerdo del Secretario del Ramo los asuntos inherentes a la operación general del Centro S.C.T., e informarle con oportunidad sobre el desarrollo de los programas.*

*Someter a la consideración de los Subsecretarios, Oficial Mayor, Contralor Interno y Directores Generales, los asuntos de las Diversas Unidades del Centro S.C.T. que sean del ámbito de su competencia. Integrar los programas específicos de actividades del Centro S.C.T. de acuerdo con los objetivos y programas de la Secretaría y las necesidades detectadas en la Entidad Federativa. Programar, controlar y dirigir el funcionamiento de las Unidades Administrativas adscritas al Centro S.C.T. de conformidad con las normas técnicas y administrativas determinadas por las Dependencias Centrales.*

*Proponer al titular del Ramo para su aprobación, el anteproyecto de programa de inversión y gasto corriente que requiera para su aprobación del Centro. Ejercer el presupuesto autorizado al Centro, atendiendo las normas y lineamientos establecidos, dirigir y controlar el trámite y resolución de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran las diversas áreas del Centro S.C.T., de acuerdo con las disposiciones jurídicas y administrativas establecidas y las que determinen para tal efecto. Autorizar la adquisición y suministro de bienes destinados a satisfacer las necesidades operativas del Centro S.C.T. y de los Centros de Trabajo foráneos de la Secretaría en la Entidad, de conformidad con los acuerdos expedidos en la materia.*

*Autorizar la documentación necesaria para las erogaciones con cargo al presupuesto del Centro S.C.T., así como los presupuestos de los Centros de Trabajo foráneos que se tramiten para el cumplimiento de los programas, de conformidad con las disposiciones que se establezcan*

*Autorizar la contratación del personal del Centro, así como la expedición de nombramientos en los términos de los acuerdos autorizados y conforme al presupuesto de egresos y demás disposiciones relativas a los recursos humanos.*

*Presidir los recursos, autorizar y adjudicar los contratos de Obras Públicas, adquisiciones, alquiler de inmuebles y diversos servicios que requiere el Centro S.C.T., de conformidad con los montos aprobados, los acuerdos y disposiciones jurídicas aplicables. Representar a la Secretaría conforme a sus atribuciones en apoyo a las tareas encomendadas al COPLADE, recogiendo y elevando a la consideración del titular del Ramo las Propuestas y sugerencias de concentración de programas.*

*Coordinar el desarrollo y cumplimiento de los programas de Obras Públicas en la Entidad, vigilando que se entiendan los proyectos y contratos aprobados. Proponer para su aprobación y expedición, los manuales de organización, procedimientos y operación, así como las modificaciones estructurales que requieran el Centro S.C.T. para su mejor funcionamiento.*

*Mantener relaciones de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, dependencias federales acreditadas en la entidad y demás órganos oficiales, emitiendo opiniones sobre las solicitudes de apoyo técnico y concentración de programas con estas instancias, respecto a las diversas materias que le competen. Mantener enlace de comunicación y coordinación permanente con los Centros de Trabajo foráneos de operación, comunicaciones y desarrollo tecnológico en la entidad, para proporcionar con oportunidad y eficiencia los apoyos administrativos requeridos para el cumplimiento de sus actividades y para obtener información sobre el desarrollo de sus programas.*

*Formular y proporcionar los dictámenes e informes que les sean solicitados por el Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Contralor Interno, la Dirección General de Coordinación de Centros S.C.T., y las diversas Direcciones Generales. Expedir certificados sobre los asuntos de competencia del Centro S.C.T., cuando medie petición escrita de la parte interesada y debidamente fundada. Apoyar las actividades normativas, de supervisión y control que requieran llevar a cabo el Centro S.C.T., las Dependencias Centrales de la Secretaría y otras del Sector Público proporcionando toda la información y facilidades necesarias. Así como proporcionar la información y apoyo técnico requerido por otras Dependencias del Ejecutivo Federal en la Entidad y difundir los programas de trabajo del Centro S.C.T., apoyar las actividades de coordinación sectorial en la Entidad, cuando así lo determine el Secretario del Ramo. Coordinar la relación de los trabajos que resulten de situaciones de emergencia, informando con oportunidad a las autoridades superiores.*

*Funciones genéricas; consideramos incluir las más relevantes siendo éstas las siguientes: Programar el trabajo de las unidades y personal bajo su control, con el propósito de que se lleve a cabo con efectividad. Programar y solicitar el abastecimiento de materiales e implementos diversos para evitar interrupciones innecesarias de trabajo. Asignar los trabajos permanentes o eventuales al personal bajo su control, vigilando el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades.*

*Orientar al personal bajo su control en el desempeño de las responsabilidades que tiene asignadas, así como vigilar que se cumpla con los procedimientos, políticas e instrucciones establecidas para el funcionamiento de la unidad.*

*Atender las funciones o asuntos permanentes o eventuales que le sean conferidos. Preparar y presentar con oportunidad los informes sobre las actividades desarrolladas en las unidades en lo relativo a trabajos especiales.*

*Recibir en acuerdo a los Servidores Públicos que colaboran en los trabajos de las unidades para conocer y resolver sobre el estado que guardan los trabajos encomendados.*

*Ante este marco de referencia cabe indicar que el suceso ocurrido en 1985, como lo fue el Terremoto que vivió la Ciudad de México, esto originó agilizar aún más el proceso de Desconcentración a los Centros S.C.T., debido a que un gran número de personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se trasladaron a diferentes Estados de la República.*

*Por otra parte cabe señalar la heterogeneidad de los Centros, en razón de su ubicación geográfica y respaldo, y el apoyo político federal de éstos tienen ante la Administración Pública Federal.*

*Asimismo, mencionamos que el Gobierno Federal ha integrado la reciente disposición legal en el acuerdo en el que los titulares de los Centros S.C.T., tendrán nuevas facultades. <sup>(39)</sup>*

## **5.5. SERVICIOS DE COMUNICACION**

*Se integran en este apartado los últimos procesos de desconcentración que ha realizado esta Secretaría en estudio, de ahí que reiteramos que la finalidad del Ejecutivo Federal durante el periodo 1983-1988, a través del Plan Nacional de Desarrollo fue la modernización integral tanto en las prácticas operativas como administrativas de las funciones encomendadas a las diversas instancias gubernamentales, en respuesta a ello la operatividad del programa de desconcentración, concretamente en la Secretaría de Comunicaciones y*

<sup>(39)</sup> *Diano Oficial de la Federación 13 de mayo de 1991, Pág. 13-20.*

*Transportes, marcó la instrumentación de actividades tendientes a lograr una mayor productividad en la prestación de servicios de comunicaciones, entre los que figuraron los de Correos y Telégrafos, cuya reestructuración y funcionamiento se fundamentaron en acuerdo oficial que norma su actividad bajo las acciones siguientes: Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México y la Desconcentración en la Capacitación.*

### **5.5.1. SERVICIO POSTAL MEXICANO**

*Con fecha 20 de agosto de 1986 de manera oficial la oficina de Correos se transformó convirtiéndose en un Organismo Descentralizado con la denominación "Servicio Postal Mexicano",<sup>(40)</sup> ratificándosele su actividad como exclusiva del Gobierno Federal, en base a las disposiciones contenidas en los Artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*Dicho Organismo Descentralizado, adquirió personalidad jurídica y patrimonio propio cuyo objeto primordial es la prestación del servicio público de Correos, de ahí que se puede localizar y define su domicilio en la Ciudad de México, con la facultad de establecer oficinas en diversas localidades de la República Mexicana. se integra a sus principales funciones con las cuales se fundamenta su dinámica y sus actividades y tareas las cuales se estudian en los puntos siguientes.*

#### **5.5.1.1. AMBITO DE LAS FUNCIONES**

*Considero integrar algunas reflexiones teóricas de Miguel Duhalt Krauss, siendo estas las siguientes: ¿Qué es una función? Una función es un grupo de actividades afines y coordinadas necesariamente para alcanzar los objetivos de la Institución, de cuyo ejercicio generalmente es responsable un Organismo o Unidad Administrativa. En Instituciones pequeñas, puede encomendarse a un Organismo el cumplimiento de dos o más funciones, que no sean incompatibles.*

*Son funciones la producción y comercialización de las mercancías o servicios. el financiamiento, la administración del personal. ¿Qué relación hay entre los conceptos anteriores? la operación, la actividad y la función se refieren a lo que se*

<sup>(40)</sup> Decreto por el que se crea un organismo Descentralizado Diario Oficial de la Federación 20 de agosto de 1986 Pag 85

*hace y a quien lo hace. El método, el procedimiento y el sistema, se refieren, además a como se hace y en que orden o con que secuencia se hace. Una descripción de labores o actividades es una relación que hace una persona o una Unidad Administrativa, sin que contenga necesariamente la secuencia ni el método conforme a los cuales deban ser ejecutados. Un procedimiento es una relación de operaciones, agrupadas en actividades, que indican siempre una secuencia u orden en que deban ejecutarse y muchas veces la manera de hacerlo.*

*La operación siempre es realizada por una persona, la actividad o labor se refiere, según el caso, a Unidades Administrativas de varios miembros o personas. La función siempre se asigna a un Organó, para que las actividades que la componen sean ejecutadas por las personas que integran el Organó, en forma de labores individuales, aplicando el principio de división del trabajo. Un objeto es una meta, una función es un conjunto de actividades que se realizan de acuerdo con un sistema o conjunto de procedimiento.*

*¿Cómo se clasifican las funciones administrativas?; por su naturaleza, en A) Funciones Generales o Fundamentales. B) Funciones específicas o de rama. Por su objeto, en A) Funciones de línea o sustantivas. B) Funciones de asesoría. C) Funciones complementarias, éstas dos últimas son; adjetivas o de apoyo. Por el nivel del Organó responsable o grado de especialización, en funciones primarias, y funciones secundarias o subfunciones.*

*¿ Qué es una función general?; función general o fundamental es la realizada por todos los Administradores, en mayor o menor grado, en el ejercicio normal de sus funciones específicas, independientemente de su rama de especialización o áreas de actividad.*

*Las funciones generales son actividades por medio de las cuales los Administradores pueden cumplir eficientemente sus funciones de rama. la planeación, la coordinación, la supervisión, son funciones administrativas generales, que realizan por igual los funcionarios comerciales de producción o de finanzas. Las mismas funciones generales son realizadas por los Administradores Públicos o Privados.*

*¿Qué es una función específica?; una función específica o de rama es un grupo de actividades afines cuyo ejercicio está reservado, a veces con cierto tipo de autoridad, a los funcionarios de la rama a que corresponden y que suponen una área de especialización.*

*Las funciones específicas varían de acuerdo con la naturaleza del organismo de que se trate. Son funciones específicas: la comercial, de producción, finanzas, de contabilidad, en las empresas que producen alguna mercancía o servicio.*

*En la Administración Pública Federal, por ejemplo, las funciones específicas o de rama están representadas por la Defensa Nacional, la Educación Pública, la Salubridad, las Comunicaciones y las Obras Públicas, ¿Qué es una función de línea o sustantiva?; una función de línea o sustantiva, llamada también función básica, es una función específica o de rama, directamente relacionada con el objeto de la Institución. Las funciones sustantiva son las que más varían de acuerdo con la naturaleza de la Institución de que se trate.*

*En la Secretaría de Obras Públicas serían funciones básicas la construcción de distintas Obras Públicas. En una Institución de producción de Bienes y Servicios, la producción, comercialización y financiamiento de los bienes y servicios.*

*¿Qué es una función de asesoría?; es un grupo de actividades que tiene por objeto aconsejar e informar a los Organos que realizan alguna función. en aquellas actividades o campos que requieren conocimientos y experiencia técnica especializada. Los Departamentos de Estudios Económicos y Jurídicos, realizan funciones de asesoría. ¿Qué es una función complementaria?; es un grupo de actividades auxiliares o de servicio, de las que requieren los Organos de Servicio para el cumplimiento de sus funciones específicas.*

*Estas actividades pueden ser de carácter técnico, como el de Contabilidad o Auditoria o de carácter práctico como el de Intendencia y Mensajería. ¿Qué es una función primaria o área de actividad?; una función primaria es el conjunto de actividades afines de cuyo cumplimiento es responsable un alto nivel ejecutivo, como un Gerente o Director. Estas actividades forman una área de trabajo o esfera de acción, sobre la cual el Gerente o Director tiene autoridad.*

*Son funciones primarias, la de producción de bienes o servicios, la comercial, la financiera, administración de personal. La función primaria o área de actividad es la agrupación más grande de actividades administrativas que puede hacerse dentro de una Institución. La formación de cada área de actividad depende del tamaño y del objeto de la Institución. En una empresa industrial, la producción sería una función primaria, en una Institución comercial, las compras constituirían una función primaria o área de actividad, mientras que en una oficina de prestación de servicios profesionales, las compras se convertirían en una función secundaria.*

*¿Qué es una función secundaria?; una función secundaria puede subdividirse en varios grupos de actividades más homogéneas y especializadas, que se asignan generalmente a un órgano de gerencia media, como un departamento u oficinas y que se conocen con el nombre de funciones secundarias o subfunciones Forman*

*el ámbito sobre el cual de Jefe de esa Unidad Administrativa tiene autoridad. Pueden ser funciones secundarias, las de venta, publicidad, promoción y relaciones públicas dentro de la función comercial, reclutamiento, administración de sueldos y servicios médicos, dentro de la función de la administración de personal.* <sup>(41)</sup>

*Ante este fundamento teórico, señalamos e indicamos las funciones de este organismo, las cuales son:*

*Prestar el Servicio Público de Correos; Programar ajustándose a los programas sectoriales respectivos, organizar, operar y controlar la prestación de los servicios de correos y diversos a su cargo, que se encuentren establecidos en las Leyes. Convenios Internacionales vigentes y acuerdos oficiales respectivos.*

*Realizar los estudios técnicos y económicos para promover a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Coordinadora de Sector, los montos de los derechos aplicables a los servicios que proporciona. Aportar a la Secretaría de comunicaciones y Transportes para la formulación de los decretos en que ordenen las emisiones de estampillas postales, todos los datos y elementos a su disposición. Administrar el museo y biblioteca postales, así como los servicios filatélicos. Proponer la normatividad que requiera para el cumplimiento de los convenios postales internacionales.*

*Expedir y mantener actualizado el Código de encaminamiento y distribución. Autorizar a particulares mediante contratos de servicio el uso de máquinas de franqueo, administrar los ingresos generados por los servicios que presta, hasta por el monto que se señale en el presupuesto de egresos que le sea autorizado.*

<sup>(41)</sup> Duhalft Krauss, Miguel Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas 2ª Ed U N A M, Mexico 1977 p p 33.  
34

*Establecer y mantener actualizado el Sistema de Información Postal. Realizar y celebrar los actos jurídicos necesarios para el desarrollo de sus funciones, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Dichas funciones las podemos ubicar en el contexto de generales o fundamentales y especificar siendo éstas funciones de actividad.*

#### **5.5.1.2. EL PATRIMONIO DEL ORGANISMO.**

*En el Contexto Administrativo sus recursos patrimoniales son la base para acción de los Administradores y Administrados, de ahí que los recursos financieros y los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le asigne para la prestación de los servicios competencia del organismo en cuestión, son:*

*Los derechos que conforme a la Ley de la materia se destinen al organismo, los bienes que adquiera por cualquier título y los frutos de cualquier clase que obtenga de sus bienes y servicios, así como las aportaciones y donativos que por otro concepto reciba.*

#### **5.5.1.3. ORGANIZACION E INTEGRACION DE LA DIRECCION Y ADMINISTRACION DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO.**

*Es de suma importancia integrar en este apartado la estructura orgánica (organigrama) la cual nos ubica para comprender la jerarquía función de este organismo, componiéndose de las áreas siguientes:*

**1.- LA JUNTA DIRECTIVA.- AUTORIDAD SUPREMA,** del organismo integrada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes quien la preside; por el Secretario de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, así como por el de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y por el Subsecretario de



*Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico, dicha junta tomará acuerdos en base a los lineamientos y prioridades que señale el Ejecutivo Federal, en cuanto a la realización de todas las operaciones inherentes al objeto del organismo, así como también delegarán en forma discrecional facultades en el Director General. salvo las que sean legalmente indelegables, como lo serían las políticas generales. la definición de prioridades relativas a capacitación, producción, productividad. finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.*

#### **FACULTADES DE LA JUNTA DIRECTIVA.**

- *Aprobar los programas y presupuestos del organismo, así como sus modificaciones y en su caso las asignaciones de gasto y financiamiento. de acuerdo a la normatividad vigente.*
  
- *Aprobar la concertación de los prestamos para el financiamiento del Organismo mediante créditos internos y del exterior, en base a las disposiciones legales y reglamentarias en vigor.*
  
- *Aprobar los Estatutos Orgánicos y sus modificaciones.*
- *Autorizar la creación de Comités Técnicos de apoyo entre los cuales se incluyan los Comités mixtos de Productividad.*
  
- *Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los Servidores Públicos del Organismo que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a las de éste en los términos que señale el Estatuto Orgánico.*
  
- *Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, al Secretario de la Junta Directiva y en igual caso al Secretario suplente de este.*

- *Proponer conforme a la Ley, la constitución de reservas y aplicación de excedentes económicos.*

- *Establecer bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Organismo requiera para la prestación de sus servicios, en los términos de la legislación aplicable.*

- *Analizar y aprobar en su caso, los informes que rinda el director General, con la intervención que corresponda al Comisario Público.*

- *Aprobar bases para cancelar adeudos a cargo de terceros, cuando fuere notarial la imposibilidad practica de su cobro.*

**2.- EL DIRECTOR GENERAL, ES DESIGNADO POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EL CUAL TIENE COMO FACULTADES Y OBLIGACIONES LAS SIGUIENTES:**

- *Administrar y representar legalmente al Organismo y llevar a cabo todos los actos jurídicos indispensables para su funcionamiento, con los lineamientos que señale la junta Directiva, lo que podrá determinar en que casos debe ser necesaria su previa y especial aprobación y en que casos podrá sustituirse su representación.*

- *Realizar los actos de administración y para pleitos y cobranzas, con todas aquellas facultades que requieran cláusulas especiales conforme a la Ley y substituir o delegar esta representación en uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente.*

- *Obligar al Organismo cambiariamente, emitir y negociar títulos de Crédito y concentrar las operaciones de crédito y de conformidad con lo señalado por las Leyes y Reglamentos aplicables.*
  
- *Revocar los poderes que otorgue, desistirse del juicio de amparo, presentar denuncias y querellas penales y otorgar el perdón correspondiente, en general ejercer todos los actos de representación y mandatos que sean necesarios.*
  
- *Formular los programas de organización.*
  
- *Proponer a la Junta Directiva el nombramiento o remoción de los dos primeros niveles de servidores del Organismo, la fijación de sueldos, prestaciones y designar el resto del personal del mismo, conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente, aprobado por la propia Junta Directiva.*
  
- *Establecer los sistemas de Control necesario para alcanzar las metas u objetivos propuestos.*
  
- *Presentar periódicamente a la Junta Directiva el informe del desempeño de las actividades del organismo, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos, egresos y de los estados financieros correspondientes.*
  
- *Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y eficacia con que se desempeñe la entidad y presentación a la Junta Directiva dos veces al año como mínimo la evaluación de gestión.*
  
- *Presentar a la junta Directiva, los programas de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos del Organismo para su aprobación*

- *Acudir a las sesiones de Juntas Directivas con participación y cumplir las disposiciones generales y acuerdos de la misma.*
  - *Coordinar el desarrollo de las actividades técnicas y administrativas del organismo y dictar los acuerdos tendientes a dicho fin.*
  - *Coordinar, establecer y conservar actualizados los procedimientos, sistemas y aplicaciones de los servicios del Organismo.*
  - *Fijar de conformidad con las disposiciones aplicables, las condiciones generales de trabajo para regular las relaciones laborales con el personal del organismo.*
- En el siguiente apartado analizamos el Organismo; "TELECOMUNICACIONES DE MEXICO".*

## **5.6. TELECOMUNICACIONES DE MEXICO.**

*Al igual que el Servicio Postal Mexicano, con fecha 20 de agosto de 1986, se crea un Organismo Descentralizado bajo la denominación "Telégrafos Nacionales". mediante decreto oficial que señala la actividad de telégrafos como exclusiva del Gobierno Federal, competencia de la Secretaría de Comunicaciones, quien a través de su programa de desconcentración, plantea la optimización de este servicio público, modernizando en forma integral sus sistemas de operación y administración, para desarrollar con eficiencia y eficacia las funciones encomendadas, cuyo Programa de Operatividad deberá observar las siguientes disposiciones.*

*Dicho Organismo Descentralizado <sup>(42)</sup> adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio, con la denominación Telégrafos Nacionales, cuyo objeto principal es la*

<sup>(42)</sup> Decreto por el que se crea un Organismo Descentralizado Diario Oficial de la Federación 20-VIII-86 Pág 93-100

*prestación del servicio público de telégrafos. Por otra parte cabe señalar que, con fecha 29 de octubre de 1990, se publica en el Diario oficial el cambio de denominación de dicho Organismo al de "Telecomunicaciones de México", ampliándose su objeto principal, para prestar además del servicio de telégrafos, las telecomunicaciones y los de carácter prioritario que se encuentren directamente relacionados con ellos.*

*Definiéndose su domicilio en la Ciudad de México, con la facultad de establecer oficinas en diversos puntos de la República Mexicana.*

### **5.6.1. AMBITO DE LAS FUNCIONES.**

*Incluimos las principales funciones de este Organismo que fundamentan su acción siendo éstas las siguientes:*

*- Prestar el servicio público de telégrafos.*

*Asimismo el 29 de octubre de 1990, se publica en el Diario Oficial de la Federación que las funciones de telégrafos se amplía a: giros telegráficos, telex, correo electrónico, así como establecer y conservar sus instalaciones.*

*Programar, ajustándose a los programas sectoriales respectivos, organizar, operar y controlar la prestación de servicios de telégrafos y diversos a su cargo, que se encuentran contenidos en las Leyes y Convenios Internacionales Vigentes.*

*Con fecha 17 de noviembre de 1989, se publica en el Diario Oficial de la Federación, reforma a este inciso que queda contemplada en decreto publicado el 29 de octubre de 1990 de la manera siguiente:*

*- Instalar, conservar, operar y explotar una red de estaciones terrenas y un sistema de radio-comunicación satelital para prestar servicios públicos de conducción de señales por satélite; lo que no comprende el servicio público de telefonía básica de larga distancia.*

### **5.6.2 EL PATRIMONIO DE ESTE ORGANISMO.**

*Se integra bajo los principios legales de la Institución manifestándose en los siguientes: Los recursos financieros y los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le aporta para la prestación de los servicios. Los ingresos derivados de los servicios que preste. Los bienes que adquiera por cualquier*

*titulo. En general, los frutos de cualquier clase que obtenga de sus bienes y servicios, así como por las aportaciones o donativos que por cualquier otro concepto reciba.*

*Por otra parte cabe indicar que, en términos generales lo contenido en el decreto del 20 de agosto de 1986 son similares en cuanto a la Dirección y Administración del Organismo (Organos de Administración y Vigilancia) a los del Servicio Postal Mexicano con las especificaciones que a este rubro corresponden.*

**CONCLUSIONS**

## CONCLUSIONES

Ante lo expuesto en el contenido de los Capítulos de esta investigación llegamos a la culminación demostrando los postulados propuestos al inicio de ésta lo cual se manifiesta en las conclusiones siguientes:

La realización del Programa de Desconcentración que en este estudio se plantea, podrá ser tomado como guía para la formulación de cualquier Programa de Desconcentración para las distintas Dependencias que conforman el Poder Ejecutivo. Sin perder de vista que deberá ser adaptado a las necesidades sui generis de cada una de ellas, sin olvidar que el mismo requiere de todo el apoyo político administrativo de la Dependencia.

La aplicación de dicho programa representa un costo elevado en periodos *prolongados y cambios en la estructura general* que repercutirá en el comportamiento administrativo, haciéndose necesario formular en primera instancia el Programa Integral Específico de Desconcentración bajo una visión integral.

La Desconcentración Administrativa es una forma de organización en donde los órganos centrales sin perder su nivel jerárquico transfiere poderes exclusivos de decisión y ejecución en materias específicas por medio de un procedimiento jurídico administrativo formulado especialmente para los órganos subalternos que les otorga decisiones propias, lo que las hace diferentes a los órganos centrales que éstos mismos deberán diseñarse con las estructuras locales a fin de mejorar los servicios públicos, lo que permitirá además realizar conjuntamente la desconcentración de funciones a favor de los Estados Federativos, propiciando una estructura de coordinación de apoyo técnico administrativo con las Administraciones Locales teniendo como objetivo el programa en cada entidad

Federativa en las inversiones que deberá erogar la Federación sustentadas fundamentalmente en las necesidades de los programas locales.

El Programa Institucional de Descentralización incorpora actividades de distinta trascendencia para obtener logros a corto y mediano plazo, es de suma importancia la articulación programática de las acciones en los niveles de normatividad, coordinación y operación, así como su actualización anual para la incorporación de experiencia como producto de la evaluación continua de los resultados.

Las medidas de desconcentración se deben implantar en una estrategia que permita la participación directa en este proceso de todos los órganos centrales y desconcentrados en la justa dimensión de su responsabilidad, sean éstas de carácter operativo, normativo de coordinación o de apoyo, haciéndolos responsables tanto de la definición, como de la implantación, control y evaluación de la desconcentración.

En la operación del programa en sus diversas fases se deberá establecer una Comisión de Desconcentración que fungirá como mecanismo operativo y participativo que regirá su funcionamiento dentro del marco Institucional y con el propósito fundamental de promover y coordinar las acciones de desconcentración de la Dependencia, estableciendo un proceso reglamentado para su ejecución, determinando las políticas y medidas que se requieran instrumentar para consolidar una estructura desconcentrada eficiente, esta comisión deberá integrarse como se considere necesaria en la organización. Dicha comisión deberá operar como un mecanismo en el cual se definirán los programas y acciones a realizar y se controlaran y evaluarán las acciones de las Entidades Administrativas de la Dependencia en su conjunto, dentro del proceso coordinado con los órganos desconcentrados, sobre los que finalmente recae la desconcentración de una o más de ellas.

La participación tanto de los mandos medios superiores, como de los titulares de las Direcciones Generales inmersas en el proceso de desconcentración, permitirá que el seno de esta Comisión, durante sus sesiones ordinarias y extraordinarias, se determinen las prioridades en el contexto de funcionamiento de la Dependencia, se revisen los avances de los compromisos concertados y se fijen criterios para la ejecución y reprogramación de acciones.

El control y la evaluación juegan un papel importante en la ejecución del programa de desconcentración, ya que a través de éstos, es posible el establecimiento de normas para analizar y cuantificar las variaciones, cambios y desviaciones que se experimenten en su implementación y cuyas medidas correctivas deben implantarse inmediatamente en el seno de la Comisión de Desconcentración: es así que con base a los programas específicos de desconcentración de cada órgano involucrado y mediante mecanismos e instrumentos establecidos, se *miden y cuantifican las acciones desconcentradas y la transferencia de recursos* en un lapso de tiempo que generalmente corresponde al período anual, es por ello que el control de la evaluación que contribuye a medir el cumplimiento e impacto de la desconcentración por áreas de actividad o bien por Unidades Administrativas respecto a los objetivos, políticos, programas y metas plasmadas en el Programa Institucional de Desconcentración.

Cabe mencionar que los organismos descentralizados como el Servicio Postal Mexicano y Telecomunicaciones de México se manejan independientemente de los Centros S.C.T., dada su característica del Organismo, asimismo la Autoridad Suprema del Organismo, la integra el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Secretario de Relaciones Exteriores, así como el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por último el Subsecretario de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico, dicha junta tomará acuerdos en base a los lineamientos y prioridades que señale el Ejecutivo Federal.

El proceso de adecuación orgánica de las Delegaciones Estatales de la Secretaría, durante 1990 llevó a cabo la modificación de la nomenclatura, de la Residencia General de Conservación de Obras Públicas, la Unidad General de Servicios Técnicos, la Unidad de Ingeniería de Tránsito, y la unidad de Estudios y Laboratorios para quedar como Residencia General de Construcción y Conservación de Obra Pública, Unidad General de Proyectos, Servicios Técnicos y Concesiones, Unidad de Estudios y Unidad de Laboratorios, respectivamente. Además de ratificar las funciones, conforme a sus cargas de trabajo, de las dos últimas Unidades. También se desincorpora de la estructura de los Centros S.C.T., la Residencia General de Obras Marítimas.

Para 1991, a fin de promover y atender el requerimiento de servicios de comunicaciones, se fortalece el marco facultativo de los Centros S.C.T., al adscribir jerárquica y administrativamente a Subdirección de Operación las comandancias de aeropuerto, los departamentos de transporte ferroviario, así como las unidades de medicina preventiva y las capitánias de puerto de su jurisdicción. Asimismo, se integra el Departamento de Ingeniería de Sistemas en la *Subdirección de Administración* con la denominación de Departamento de Informática.

En lo que se refiere a la Desconcentración de la capacitación; es responsabilidad del Director General del Centro S.C.T., de impulsar, coordinar y articular las políticas de capacitación, en el ámbito de su jurisdicción, para cuyo propósito se elaborará un programa operativo anual de capacitación que se plantee a la Oficialía Mayor, y supervisará las actividades inherentes a la ejecución, seguimiento y evaluación. Los Subdirectores de las áreas sustantivas, son responsables de la ejecución coordinada de las acciones inherentes a la capacitación técnica, la actualización del personal profesional en este renglón, los apoyos a la capacitación del personal de base que tienen puestos técnicos y su

extensión a los centros foráneos de trabajo, apoyados con la formación de instructores.

Es así que los avances que se obtengan en el desarrollo del programa de desconcentración, vía un tablero control de gestión el cual auxiliará para ajustar o reprogramar en su oportunidad las acciones, metas y prioridades a efecto de que respondan a las necesidades y condiciones en las que se desarrolle la Dependencia en el corto y mediano plazo, como se ha venido señalando el éxito en la aplicación de un proceso de desconcentración reside principalmente en la adecuada estructuración de las políticas y objetivos que pretenda alcanzar la Dependencia, de la concientización de los funcionarios en cuanto a su corresponsabilidad con el mismo, a la adecuada selección y capacitación que se realice del personal que integrará los órganos desconcentrados, además de dotarlos de métodos modernos de gestión pública y de un sistema ágil de información que permita la relación entre las diferentes instancias administrativas centrales a fin de tomar decisiones rápidas y eficaces.

## ***BIBLIOGRAFIA BASICA***

## BIBLIOGRAFIA BASICA

- Acosta, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed., Porrúa, México, 1983.
- Azueta, Antonio y Duhau, Emilio, Coordinadores, Gestión Urbana y Cambio Institucional. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, U.N.A.M., Instituto Francés de América Latina, México, 1993.
- Burgoa, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1983.
- Castelazo, R. José, Apuntes Sobre la Teoría de la Administración Pública, Ed.. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1977.
- Carpizo, Macgregor Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. U.N.A.M., México, 1980.
- Carrillo, Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, México, 1977.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1992.
- Córdova Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Ed. Serie Popular Era, México, 1974.
- Chánes, Nieto José, Programa de Desconcentración Administrativa, Ed. Secretaría de la Presidencia de la República, México, 1974
- Burdeau, George, Tratado de Ciencia Política, Ed. E.N.E.P. Acatlán, Tomo II, Volumen II. Las Formas del Estado, México, 1995.
- Duhait, Krauss Miguel, Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas, Segunda Edición Corregida y Aumentada, U.N.A.M. 1977.

- Domínguez, Alcahúd Jesualdo y González, Paras José Natividad. Desconcentración, Descentralización y División Territorial, I.N.A.P. Serie Praxis No. 32, México, 1982.
- Estudio sobre la Desconcentración Administrativa en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1978.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1973.
- Garza Mercado Ario, Manual de Técnica de Investigación Ed El Colegio de México, 1984.
- Galván, Escobedo José, Tratado de Administración General, Responsable de esta Edición; Oscar Rene Cruz O. Tacuba no. 76, México, D.F., 1976.
- I.N.A.P., Revista de Administración Pública, Descentralización no. 63 y 64, 1985.
- I.N.A.P., Revista de Administración Pública, Desconcentración, no. 67 y 68, 1986.
- I.N.A.P., Gaceta de administración Pública, Federalismo y Descentralización, no 51, 1995.
- Keithley, Erwin M. y Schreiner Philip J. Manual para la Elaboración de Tesis, Monografías e Informes, Ed. por la SOUTHWESTERN PUBLISHING CO. Cincinnati, Ohio, E.U.A., 1980.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1991.
- Martínez, Chávez Víctor M. Teoría y Práctica del diagnóstico Administrativo un Enfoque de Sistemas, Ed. Trillas, México, 1989.
- Martínez, Chávez Víctor M. y Rivera, Diego Raúl, Compiladores, La Administración Pública y el Desarrollo Regional, 3º. Seminario Internacional de Antiguos Alumnos del INAP. de España, Alcalá de Henares, España, 1990.
- Olmedo, Carranza Raúl, Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo, Revista del Instituto de Administración Pública de Estado de México, Octubre-Diciembre volumen 1995.
- Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos. Desconcentración Administrativa 1 Colección de Seminarios, México, 1979.

- Presidencia de la República, Estudios sobre el Control Financiero que ejerce la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre las Instituciones de la Administración Pública Centralizada, México, 1977.
- Programa de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1998.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México 1989.
- Secretaría de Programación y presupuesto, Recomendaciones para la Elaboración de los Proyectos de Programas Sectoriales de Descentralización Administrativa, México, 1989.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de desarrollo 1989-1994, México, 1989.
- Secretaría de la Presidencia, Desconcentración Administrativa, Colección de Seminarios, México, 1976.
- Serra, Rojas Andrés, Propósitos de la Desconcentración Administrativa, Ed. Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Estudio sobre el Funcionamiento de los Centros S.A.H.O.P. México, 1978.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Manual de Organización de los Centros S.C.T., México, 1985.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Programa de trabajo, México, 1998.
- Tena, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1983.