

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

María Eugenia Moreno

“La reforma administrativa es un proceso permanente de ajuste. Tiene que ser un proceso que conciba a la administración como un instrumento fundamental de transformación social y, en consecuencia, como proceso político; transformación al servicio de valores políticos, transformación que incide sobre la estructura y el equilibrio de factores reales del poder.”

Miguel de la Madrid Hurtado,
Presidente Constitucional de México.

1. PRESENTACION

Estimo un alto honor, el haber sido invitada a colaborar en la edición de la Revista de Administración Pública, que el INAP ha acordado dedicar al Departamento del Distrito Federal (D.D.F.).

Estas breves líneas no han sido elaboradas desde la perspectiva de un especialista en la materia, sino desde la óptica de una persona que, como yo, ha hecho de la actividad política su vivir concreto.

Para hacerlo, hemos recurrido a la información recogida en revistas especializadas, más que fuentes bibliográficas clásicas, porque siempre hemos creído que es en aquéllas donde se encuentra el conocimiento más vivo y fresco de todo investigador.

Este trabajo es un acopio de información que está contenido, fundamentalmente, en las publicaciones de la Dirección General de Estudios Administrativos, del Instituto Nacional de Administración Pública, del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (cuadernos de consulta popular) del Partido Revolucionario Institucional, en programas elaborados por el Departamento del Distrito Federal y nuestra delegación y, en diversas leyes, decretos y acuerdos.

Por el espacio de que dispusimos para ello, no abundamos más en algunos de los aspectos más apasionantes de la administración pública y, especialmente, del federalismo; pero sí quisimos hacer algunas reflexiones sobre este sistema que vertebra toda la función política en nuestro país.

En general, citamos textualmente los términos en que ha sido propuesto el Programa de Descentralización y Desconcentración del Departamento del Distrito Federal, porque ha sido en las áreas centrales donde fundamentalmente se elaboró el documento citado; pero es indudable que las ideas y sugerencias ahí recogidas, constituyen una experiencia que nos corresponde a todos —viviendo en la actividad diaria y en acuerdos con las áreas centrales con quienes compartimos esas inquietudes— y porque la cultura es un gran tesoro en el que nadie deja de aportar, en mayor o menor medida, un pequeño pero singular grano de arena.

Ofrecemos colaborar, sin embargo, a la hora de las realizaciones en el área de nuestra competencia, con un esfuerzo de imaginación y sensibilidad, que podría llevarnos quizá a errores, pero no a equivocaciones en la sinceridad de los propósitos.

2. ANTECEDENTES

La cronología de la estructura político-administrativa del Distrito Federal, nos remite a una gran riqueza de hechos histórico-jurídicos, que en sí mismos y en su efecto trascendental, nos van mostrando la evolución que este gran ámbito geográfico donde vivimos, ha ido teniendo a través del tiempo, no por un afán subjetivo de elaborar leyes, decretos y acuerdos, sino como resultado de un imperativo vital de ir dando respuestas cabales a la problemática que el acelerado crecimiento y desarrollo de esta gran región del país, ha ido imponiendo, sobre todo durante los últimos

años, en los que parecen fundirse las exigencias del momento, las necesidades del futuro y el poderoso impacto de un rezago histórico que, por factores internos y externos, no hemos podido resolver cabalmente aún.

El esfuerzo por organizar la vida institucional de nuestra gran ciudad, a partir de nuestra existencia independiente como nación, se remonta al año de 1824,¹ cuando por decreto presidencial se establecen aquí, el 13 de noviembre de ese año, los tres poderes federales, reconociendo con ello la importancia que desde entonces habrá de tener nuestra capital, en todos los órdenes de la vida nacional.²

Es, sin embargo, hasta fines de 1899, cuando se crea la primera estructura político-administrativa del Distrito Federal; y tres años más tarde, cuando al expedirse la Ley de Organización Política y Municipal, esa división político-administrativa empieza su proceso

¹ Véase: Diagnóstico de la Situación sociodemográfica del Distrito Federal (documento preliminar). Poblacional del D.D.F., México, 1984, pág. 1 y ss.

También puede consultarse la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior". Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. Colec. Legislación D.D.F. México, 1984, págs. 1-7.

² La primera fecha que citan los especialistas en administración pública para referirse a los inicios de este proceso a nivel nacional, es la de 1821, cuando se publica el Reglamento de Gobierno, que "previó la obligación de cada uno de los ministros de proponer las reformas y mejoras convenientes a su dependencia y a todos los ramos de la administración" (véase CHANES NIETO, José. "La Reforma Administrativa y la Desconcentración". Boletín de Estudios Administrativos No. 5, Secretaría de la Presidencia. México, 1977, pág. 48).

constante de transformación y adecuación a las necesidades que la dinámica político-social le va imponiendo.

Así, sucesivamente, van expidiéndose diferentes leyes orgánicas, como la de 1928, que vuelve a imprimir un cambio de estructuras, cuyos hechos más sobresalientes son la desaparición de las municipalidades, la integración de un Departamento Central y la creación de 13 delegaciones.

Es significativo señalar también que unos años más tarde, al reformarse la ley de 1928, se formaliza la creación de la Ciudad de México; y que en 1941, al expedirse la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, éste vuelve nuevamente a dividirse territorialmente, dando origen a una división político-administrativa que se mantiene hasta 1970, cuando por decreto presidencial, la Ciudad de México se divide en 4 delegaciones políticas más: "Miguel Hidalgo", "Benito Juárez", "Venustiano Carranza" y "Cuauhtémoc", que se sumaron a las 12 delegaciones existentes desde 1941.

Finalmente, al promulgarse la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en 1978, se da el último cambio en la división territorial del Distrito Federal, pero sin que ello afecte a las cuatro delegaciones centrales.

Todo este acervo jurídico refleja la necesidad de crear instrumentos para enfrentar el reto que significaba no sólo el crecimiento desmesurado que iba adquiriendo el Distrito Federal, sino el imperativo de abatir la cen-

tralización que aquí existía —y aún existe—, en lo político, económico, cultural y administrativo.

Si partimos del año de 1970,³ cuando se expide el decreto de reformas ya citado, esta gran zona donde se asienta nuestra inmensa capital, tenía un crecimiento de población de 1,000 habitantes al día y, ésta representaba el 18% en el nivel nacional. Además, se localizaba el 27% de los establecimientos de la industria de transformación, que producían el 46%; ocupaba el 43% del personal y pagaba el 51% de las remuneraciones.

Aquí se concentraba la actividad comercial, sobre todo lo referente a materiales industriales (90%); se realizaba el 89% de las operaciones mercantiles y la educación elemental, media y superior oscilaba en alrededor del 50% de la que se impartía en el país.

Por ser la sede de los poderes federales, aquí se concentraban todas las actividades y decisiones políticas y administrativas más importantes; y los empleados del gobierno representaban el 52% de los servidores públicos.

Esta realidad descrita en síntesis, obligó al presidente de la república a dictar el 28 de enero de 1971, un acuerdo en el que se establecieron los principios del proceso de reforma administrativa, que desde entonces pudo ser considerada un sistema permanente y

³ Cfr. CHANES NIETO, José. "La Reforma Administrativa y la Desconcentración". Boletín de Estudios Administrativos No. 5, Secretaría de la República. México, 1977. pág. 47 y ss.

continuo que formalizó un cuerpo coherente de teoría, secuencia y práctica, cuya importancia nos hace afirmar que hoy contamos, por él, "con un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos..."⁴ para hacerlo una realidad cotidiana.

Desde esas fechas, se reafirmó la necesidad de realizar acciones de descentralización y desconcentración, tanto porque históricamente el federalismo había probado su eficacia, constituyéndose, como decía Mariano Otero, en vínculo del pueblo —y éstas son parte consustancial de ese sistema—, como porque existía el imperativo vital y político de acercar el gobierno al pueblo y de alentar la participación popular en la toma de decisiones y lograr que cada habitante "no sea extraño a la administración pública, sino su colaborador, garantizando así un entendimiento y comprensión recíprocos".⁵

Puede decirse que tanto el sexenio gubernamental de 1970-1976, como el de 1976-1982 (sin olvidar la creación de la Comisión de Administración Pública, en 1965), se caracterizaron por la continuidad en el proceso de reforma administrativa y crearon sucesivamente no sólo disposiciones jurídicas que constituyeron su marco normativo, sino una serie de organismos y programas que han dado origen a

una "masa crítica" de especialistas que hoy hacen posible pensar que estamos, ya no en una etapa de diagnóstico, sino de ejecución, evaluación, control y seguimiento de este proceso.

La prueba de lo anterior la tenemos actualmente en todo un Sistema Nacional de Planeación Democrática (y su ley respectiva), así como un Plan Nacional de Desarrollo, que "responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia y con la más amplia participación de la sociedad (...), así como de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho".⁶

3. CONCEPTUALIZACION

Los conceptos de descentralización y de federalismo, se implican. Podríamos afirmar que aquél nutre a éste porque es su esencia primigenia, así sea sólo referido a un ámbito puramente técnico-administrativo y no de índole política, que es la naturaleza misma del sistema que nos rige. Por ello, quizá, el presidente De la Madrid ha afirmado, desde su campaña política, que "La descentralización de la vida nacional tiene necesariamente que entenderse como un problema de descentralización del poder, de la participación popular, en todos los aspectos de nuestra vida nacional".⁷ O

⁴ CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México, Estudio de un Caso". Rev. de Administración Pública. Antología 1-54, 1956-1983. INAP, México, 1983, pág. 130.

42 ⁵ CHANES NIETO, José. Opus cit, pág. 54.

⁶ MADRID H. de la, Miguel. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Resumen. Poder Ejecutivo Federal. México, 1983, pág. 1.

⁷ MADRID H. de la, Miguel. Discurso Pronunciado en San Juan del Río, el 30 de mayo de 1982. Cuadernos de Consulta Popular. 1982-1988. Federalismo. Rev. del IEPES. México, 1982, pág. 6.

cuando por oposición, ha dicho que “La centralización del poder de cualquier tipo, no sólo del político sino del económico, social o cultural, es fenómeno que amenaza la libertad y que impide la democracia”.⁸

En efecto, administrar es servir; no es exclusivamente organizar, planear y ejecutar. Es crear condiciones de mayor eficacia y eficiencia, pero también es un proceso de cultura que dignifica la vida de una sociedad.

En nuestro país, todos lo sabemos, se ha dado un proceso dialéctico en el ejercicio del poder. Con derramamiento de sangre y sacrificios, en las diversas etapas de nuestra historia se osciló entre centralismo y federalismo y, si aquél pudo explicarse y justificarse como una necesidad de integrar y defender a la nación, en una etapa de su evolución, hoy es un sistema ajeno a nuestros intereses y valores, porque hemos elegido a la democracia como un sistema político, como una “civilización, un modo de ser, de hacer y de vivir”.⁹

Esa memoria histórica de la evolución política de México nos remite a la síntesis de una experiencia inagotable: gobernar no es simplemente mandar; es compartir y delegar responsabilidades; es crear valores que además de mejorar la calidad de vida del pueblo, eleven al ciudadano frente a sí mismo y frente a los demás.

⁸ *Ibidem.*

⁹ FLORES OLEA, Víctor. “Federalismo y Democracia”. Cuadernos de Consulta Popular 1982-1988. Rev. del IEPES. México, 1982, pág. 23.

Pero todo gobierno requiere de una administración y, si ésta significa servir, refuerza su contenido cuando es de carácter público. Además, no es una abstracción, sino que forma parte de todo un contexto del que toma sus valores. Por ello se le considera un medio para alcanzar los fines de una sociedad organizada. Esto explica que cuando es deficiente en su valor instrumental, hay que reformarla; hay que hacerla un cuerpo coherente de objetivos, de mecanismos que le permitan organizar y organizarse; es decir, transformar y transformarse a sí misma.

Una posibilidad de alcanzar esta transformación, es la participación popular; es ésta la que posibilita imprimirle sus características y modalidades, porque no puede ser ajena a su sensibilidad y su cultura, aunque posea principios técnico-científicos de valor universal. No obstante que no cala tan hondo como una revolución (sin embargo, el presidente Juárez en 1861, hablaba de “coronar la obra con la revolución administrativa”¹⁰ —que es el rompimiento radical con todo lo establecido—), sí es un cambio institucional que forma parte de la cultura y le imprime al comportamiento de la sociedad una conducta determinada.

Afirmar estos conceptos nos inscribe en una corriente que rechaza la planeación centralizada y tecnocrática y nos remite a una planeación participativa y popular. Si es cierto que las cosas son para lo que sirven, tenemos la plena convicción de que la administración

¹⁰ CHANES NIETO, José Opus cit. Pág. 48.

pública, en su valor instrumental, sirve para organizar, planear y ejecutar en beneficio de una sociedad. Puede ser deficiente, y si esto ocurre, hay que reformarla y, en ese proceso de reforma, de transformación, de mejoramiento, estamos inmersos; pero de ninguna manera podemos aceptar que quien la desvirtúe en sus fines, haga de la administración pública un instrumento o disciplina deleznable.

Una de las posibilidades de que la administración pública adquiera excelencia o por lo menos eficacia, es la actitud vigilante y participativa de la sociedad, más que los instrumentos de control que por sí misma pueda generar. Si un trámite es lento o complicado, hay que simplificarlo para darle celeridad, sobre todo, en materia de justicia, la cual si no es rápida y expedita, deja de serlo para convertirse en un acto lesivo a la condición moral y humana del ciudadano y aun de la sociedad. Quizá por eso se afirma que el programa de desconcentración conllevará, seguramente, celeridad en las decisiones y una mayor justicia, con lo cual se garantiza la confianza en la administración pública y el incremento considerable de la colaboración ciudadana.¹¹

Compartimos la convicción de que la reforma administrativa es un proceso que debe ser necesariamente deliberado por las autoridades gubernamentales, cuyo éxito depende del pleno apoyo político que se le dé y de una adecuada estrategia de implantación, así como de una decidida participación y consenso mayori-

tarios de los servidores públicos, cualesquiera que sean sus niveles administrativos;¹² pero insistimos en que, como en la idea del federalismo (que "salvaguarda al máximo la vida estatal fundada en las tradiciones, costumbres e intereses locales"),¹³ en la implantación de sus programas no sólo contemple el interés específico de las instituciones o sectores (micro o macroadministrativas), sino los imperativos de la comunidad global.

Como más adelante referiremos, la descentralización (que es una de las vertientes en que la reforma administrativa se expresa), es una transmisión de facultades, pero también de recursos técnicos, financieros y humanos, así como de adecuaciones administrativas y, en muchos casos, programas de capacitación.¹⁴ El programa de descentralización y desconcentración, no puede ser solamente la creación de nuevas oficinas, sino la seguridad de ejercer desde las áreas descentralizadas, la toma de decisiones.¹⁵ Con ello, debe buscarse eliminar el centralismo administrativo, im-

¹² Véase CARRILLO CASTRO, Alejandro. *Opus cit.* Pág. 111.

¹³ BARTLETT DIAZ, Manuel. "Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional. Cuadernos de Consulta Popular, 1982-1988". *Federalismo. Rev. del IEPES. México, 1982, pág. 55.*

¹⁴ GAMAS TORRUCO, José. "Distribución Constitucional de Competencias Federación-Estado-Municipio. Cuadernos de Consulta Popular 1982-1988". *Federalismo. Rev. del IEPES. México, 1982, pág. 55.*

¹⁵ Cfr. GAMBOA P. Emilio. "La Descentralización de la Administración Pública como requisito indispensable para el Desarrollo Nacional". *Cuadernos de Consulta Popular 1982-1988. Federalismo. Rev. del IEPES. México, 1982, pág. 33.*

miendo una gran capacidad imaginativa que, sin embargo, no rebase las facultades normativo-controladoras del poder central y sí sea capaz de prestar los servicios que requiere la población, allanándole el camino para que cumpla con el ejercicio de sus obligaciones o deberes.

De alguna manera, descentralizar es multiplicar el efecto de la acción gubernativa; es ejercer las facultades allí donde ello se requiere; atender y resolver un problema; tomar una decisión, o procurar o prestar un servicio.

Es claro que todo proceso de descentralización y desconcentración, tiene como punto de partida una voluntad política de cambio que esté fundada en un análisis técnico capaz de definir la viabilidad de las acciones, pero lo que se haga en esta materia siempre debe instrumentarse a través de una consulta popular para conocer, en una comunicación sistemática, permanente, continua y abierta, las implicaciones que esta decisión traerá consigo.

4. EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL¹⁶

El programa de descentralización y desconcentración de las áreas centrales de nuestro sector, está basado en el decreto presidencial dado el 12 de junio de 1984 y publicado el 18 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

En este decreto se establece la necesidad de "evitar la concentración de las decisiones y los recursos y promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo, en todas las entidades federativas del país".

En el referido documento, se señala la necesidad de contribuir a revertir las tendencias concentradoras, tanto en materia económica como de servicios; de descentralizar la administración pública federal; de asegurar que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios; pero que se evite la duplicidad de funciones y éstas puedan realizarse con los recursos de que dispone cada una de las dependencias y entidades, aunque previendo las transferencias presupuestales que la implantación, consolidación y desarrollo del proceso requieran.

De acuerdo con el documento elaborado por el Departamento del Distrito Federal para ese efecto, las áreas centrales del sector se reservan las funciones eminentemente normativo-controladoras y delegan las operativas y de atención directa al público hacia el ámbito desconcentrado. Esto, según los términos del propio programa, habrá de propiciar el fortalecimiento de la presencia regional de las autoridades centrales, la mejor atención de los ciudadanos y la especialización y agilización de las actividades administrativas, cumpliendo correlativamente así, además, con las disposiciones del acuerdo que el presidente De la Madrid dictó el 7 de agosto de 1984, referente al Programa de Simplificación Administrativa.

¹⁶ Véase: Programa de Descentralización y Desconcentración Administrativa. D.D.F. México, 1984.

Dado que el proceso de descentralización y desconcentración puede darse hacia el interior o el exterior de las dependencias, instituciones o entidades, en el programa se precisa que sólo se contemplan las acciones que pueden cumplirse en el momento actual, en función de las propias atribuciones del sector y que más adelante se complementará la estrategia de coordinación con otras dependencias federales para los propósitos de su descentralización conjunta.

En virtud de que la estrategia del programa está definida por subsectores, se parte de una conceptualización referente a cada uno de los elementos de la estructura orgánica actual; y así, se dice, que en este programa, la *Secretaría General de Gobierno*, propone que las delegaciones realicen funciones operativas (actualmente centralizadas), a fin de establecer un vínculo más sólido entre la ciudadanía y el gobierno del Distrito Federal; que la *Secretaría General de Desarrollo Social*, hará llegar a un mayor número de población los beneficios de las acciones que en materia de cultura, recreación, deporte, salud y protección social, realiza el propio D.D.F.; que la *Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología*, simplificará trámites en la expedición de licencias de construcción y realizará acciones que contribuyan a un adecuado uso de la reserva territorial, así como a su conservación; que la *Secretaría General de Protección y Vialidad*, simplificará la autorización de licencias y aplicación de reglamentos inherentes al autotransporte público de pasajeros y de carga en las delegaciones; que la *Secretaría General de*

y mantenimiento hacia las áreas descentralizadas; que la *Oficialía Mayor*, a través de estas acciones, simplificará trámites relativos a adquisiciones, contratación de servicios, arrendamiento de bienes muebles y administración de recursos humanos del sector, al mismo tiempo que integrará y validará las acciones de descentralización propuestas para los subsectores y otras dependencias de la administración pública federal; que la *Tesorería*, agilizará los mecanismos de cobro de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos en las delegaciones y descentralizará su operación hacia el sistema bancario; y que la *Coordinación General de Abasto y Distribución*, fortalecerá acciones de organización de productores, distribuidores y consumidores, a fin de abatir el intermediarismo en las delegaciones del Distrito Federal.

Contempladas por subsectores, las acciones de descentralización y desconcentración del Departamento del D.F., pueden considerarse a corto y mediano plazos, como lo establece el decreto presidencial ya citado y son las siguientes:

4.1. A Corto Plazo

Con respecto a la Secretaría General de Gobierno y en atención a la naturaleza de sus funciones sustantivas, se ha propuesto desconcentrar las funciones de fomento a la participación ciudadana, para lo cual se requiere apoyar la integración de organizaciones vecinales que puedan, a través de un proceso de autogestión, realizar los trámites requeridos ante las dependencias del sector.

Además de lo anterior, se ha buscado regionalizar las acciones de las brigadas de topografía y de trabajo social, así como el registro y atención a representantes de colonos. Esta acción implica organizar grupos de trabajo y normalizar el registro y atención de los referidos dirigentes y representantes.

Por lo que se refiere a la Secretaría General de Desarrollo Social, los propósitos se han orientado hacia la desconcentración de diversos rubros: Cursos de enseñanza artística en módulos delegacionales; actividades culturales en unidades artísticas; actividades de cine y recreativas; eventos diversos; turismo infantil vacacional; circuitos turísticos escolares; recorridos de convivencia familiar; fomento turístico para trabajadores y fomento y creación de comités deportivos.

Para lograr la desconcentración de los cursos de enseñanza artística, es necesario precisar funciones normativas y de control en el ámbito central, así como definir procedimientos para la desconcentración operativa y la transferencia de recursos financieros, humanos y presupuestales.

La desconcentración del rubro referente a los comités deportivos delegacionales, requiere también definir la forma y funciones en que se hará posible la transferencia de recursos de esta área central hacia las delegaciones.

Dentro de este subsector, también se ha venido buscando desconcentrar los centros de capacitación mazahua y otomí, específicamente hacia las delegaciones Venustiano

Carranza y Coyoacán; así como la creación de módulos regionales en las jurisdicciones de la Benito Juárez y Cuauhtémoc. Para ambos tipos de acción, se requiere igualmente establecer el procedimiento de transferencia de recursos humanos, materiales y presupuestales.

En relación con la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, ha consistido en elaborar y actualizar el inventario de reserva territorial y colonias populares, para lo cual se ha requerido también transferir recursos de diversa naturaleza, lo mismo que evaluar el impacto administrativo, presupuestal, de recursos humanos y de capacitación de personal, así como la creación de un sistema computarizado, que ha necesitado la consideración del comité de informática del área central.

La Secretaría General de Obras Públicas, por su parte, ha desconcentrado hacia las diversas delegaciones, diferentes actividades generales en materia de mantenimiento y en construcción de módulos deportivos.

La Oficialía Mayor ha optado por integrar y validar la información elaborada por los diversos subsectores del Departamento del D.F., después de recibir las propuestas de descentralización o desconcentración de las propias dependencias.

También ha venido realizando el seguimiento y el apoyo para la asimilación sectorial de las acciones de descentralización que provienen de otras entidades federativas, así como la descentralización y desconcentra-

ción de adquisiciones, de arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios a dependencias y delegaciones del sector.

Respecto de la Tesorería, el propósito ha sido la desconcentración general. Esto ha significado la elaboración de una estrategia específica y la instalación de comités para alcanzar su logro.

Asimismo, ha definido estructuras y funciones de los órganos desconcentrados; ha hecho la determinación de los sistemas de cómputo electrónico, previo dictamen del comité de informática del área central; ha venido haciendo la adaptación y equipamiento de oficinas; las normas de ecología del trabajo de unidades desconcentradas; los manuales de organización y de procedimientos; el censo de recursos humanos y selección; la adaptación sociotécnica y las campañas de concientización; la campaña de difusión externa, y la depuración automática de padrones. Todo ello en coordinación con la Oficialía Mayor del D.D.F.

La Coordinación General de Abasto y Distribución, se ha propuesto en el corto plazo, crear en las delegaciones un área administrativa que se ocupe de las funciones de abasto y comercialización, para lo cual se requiere establecer un proceso de descentralización hacia el Departamento del Distrito Federal y de desconcentración a las delegaciones, de las diversas y complejas funciones en materia de regulación comercial, control de precios, promoción de cooperativas de producción y de distribución; racionalización del transporte para el abasto, operación del sistema de información asociado al S.M.A. y otras funciones

relacionadas; así como asociar todo ello con acciones específicas de racionalización y reordenamiento productivo en el Distrito Federal.

4.2. A Mediano Plazo

Por lo que se refiere a las acciones a mediano plazo, la Secretaría General de Gobierno se ha impuesto metas muy específicas, como son:

La regularización de construcciones y terrenos con la participación directa de las delegaciones del D.D.F.;

La integración en cada una de las jurisdicciones, de todo tipo de información socio-demográfica, que sirva de base y fundamento para las acciones de política poblacional;

La instrumentación y operación en las áreas descentralizadas, de la política poblacional definida para el Distrito Federal y,

Desconcentrar hacia las delegaciones, las funciones de registro de población e identificación personal.

Para cumplir el primer punto enunciado, se requiere actualizar el padrón de catastro de construcciones y predios; y para la segunda meta propuesta, definir previamente con las 16 delegaciones, la forma en que éstas participarán en el proceso del manejo de la información sobre los referidos aspectos socio-demográficos.

Los mecanismos que para este efecto habrán de utilizarse, son, esencialmente, grupos

de trabajo integrados por personal de la Secretaría General de Gobierno, de la de Desarrollo Urbano y Ecología y de las delegaciones; además de definir procedimientos para el trabajo conjunto entre la Dirección General de Política Poblacional y la delegaciones.

Los dos tipos de acción enunciados en último término, requerirán la implantación de un proceso sistemático, permanente y continuo de asesoramiento a las delegaciones, en la instrumentación de la política poblacional en el ámbito de su respectiva jurisdicción, así como de la definición de los procedimientos pertinentes para el adecuado control de los registros de población y de identificación personal, que en cada una de ellas se implanten.

La Secretaría General de Obras se ha fijado como acción de mediano plazo, descentralizar la producción de la planta de asfalto en el norte, sur y este de la ciudad, para lo cual habrá de efectuar los estudios de viabilidad necesarios y la integración del grupo de trabajo intrasectorial, que se responsabilice de alcanzar ese objetivo.

La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología es una de las que, en esta etapa, habrá de cumplir quizá uno de los programas más nutridos en materia de descentralización y desconcentración de funciones y áreas. Entre las más importantes, podemos citar las siguientes:

- Formación de órganos de protección y restablecimiento delegacional, a través de la desconcentración de funciones operativas y

de apoyo de la Dirección General de Estudios Prospectivos.

Esta meta propuesta por la propia secretaría, requiere igualmente de un estudio previo y de la instalación de equipos de trabajo en cada una de las delegaciones, los cuales habrán de tener una relación directa y continua con el Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal, el cual tendrá que ser aún concluido e implantado.

Paralelamente a estos requerimientos, habrá necesidad de diseñar, implantar, consolidar y desarrollar un sistema de capacitación, información y comunicación con la ciudadanía.

Es natural que para cumplir con este alto objetivo, se impone la necesidad de definir el esquema funcional y la característica organizacional de los grupos de trabajo, lo mismo que las normas y políticas de la participación ciudadana, que es una de las condiciones esenciales de las acciones de esta naturaleza.

Como observación particular con respecto a esta acción desconcentradora, es preciso señalar que para alcanzar mejores resultados, es recomendable establecer una vinculación funcional y permanente comunicación con los cuerpos de bomberos y rescate, tanto a nivel central, como en cada delegación.

- Desconcentrar hacia las delegaciones la expedición de las licencias de uso especial de 1 a 5,000 m² construidos.

Esta acción también requiere definir los procedimientos específicos, transferir los recursos necesarios y evaluar el impacto administrativo, presupuestal y de recursos humanos.

La observación a este respecto, es que el otorgamiento de las licencias de referencia (y habitación menor de 100 viviendas), serán hechos por las delegaciones en el término de 24 horas, bajo la responsabilidad técnica del director responsable de la obra, cumpliéndose con ello con uno de los propósitos del Programa de Simplificación Administrativa.

— Creación y operación de subcomisiones operativas de ecología en cada una de las 16 delegaciones.

Esta acción ha requerido un proceso de evaluación y precisión de áreas normativas centrales y formas de operación desconcentrada, lo mismo que de transferencia presupuestal de la Comisión de Ecología hacia las delegaciones.

Es pertinente, para cumplir lo anterior, precisar ámbitos de competencia y mecanismos específicos de desarrollo funcional, sin lo cual las subcomisiones propuestas no alcanzarán su pleno y adecuado funcionamiento.

— Transferir a la Comisión de Ecología la operación de viveros en el Distrito Federal.

Esta acción sólo requiere que el grupo de

trabajo formado por el personal de los subsec-

tores involucrados, funcione en congruencia con los objetivos propuestos.

La Secretaría General de Protección y Vialidad, se ha propuesto desconcentrar hacia las delegaciones las funciones de autotransporte público de pasajeros y de carga, lo que sin duda permitirá agilizar los servicios inherentes, coadyuvando así a abatir las dimensiones de uno de los más graves problemas cotidianos.

Para hacer realidad lo anterior, hace falta que el grupo de trabajo integrado, realice el estudio de factibilidad y el diseño de los procedimientos.

La Oficialía Mayor, en cumplimiento de los objetivos que se ha propuesto, referidos en líneas anteriores, desconcentrará el trámite y pago de préstamos a corto plazo a derechohabientes, en cada una de las delegaciones del D.D.F.

Esta útil medida administrativa requiere precisar lo necesario en materia de sistemas de cómputo, elaborar los procedimientos correspondientes y organizar grupos de trabajo para su concertación y aplicación.

Asimismo, descentralizará y desconcentrará el mantenimiento y control de registros y archivos de personal, para lo cual habrán de elaborarse los documentos técnico-normativos para el diseño de la función.

Paralelamente, hará lo mismo con el registro y control de incidencias al personal, previa elaboración de normas y lineamientos para el

buen funcionamiento de este registro y control.

Finalmente, desconcentrará la contratación de arrendamientos de inmuebles, previa elaboración de los documentos técnico-administrativos que reúnen esas facultades en los órganos a cuyo cargo quede la función.

La Tesorería se ha propuesto el desarrollo de sistemas para el control de obligaciones, ejecución fiscal y cuenta corriente, en cada una de las jurisdicciones delegacionales; instalar equipo electrónico para el apoyo a la desconcentración de sus funciones, hecho que requiere los análisis y determinaciones presupuestales, previo dictamen del comité de informática.

Otras acciones propuestas por esta dependencia son:

- Depurar el Manual de Padrones, para que viabilice la desconcentración;

- Realizar campañas de concientización del personal;

- Regionalizar;

- Instalar, adaptar y equipar oficinas (previo análisis y dictamen de la Oficialía Mayor y la Secretaría de Planeación y Evaluación);

- Elaborar el anteproyecto de disposiciones legales y reglamentarias, así como definir la normatividad administrativa para el funcionamiento de sus áreas desconcentradas;

- Efectuar pruebas de implantación del sistema distribuido;

- Crear el Padrón Unico de Contribuyentes;

- Realizar material y funcionalmente la desconcentración y,

- Descentralizar algunas de sus funciones específicas hacia el sistema bancario.

La Coordinación General de Abasto y Distribución, desconcentrará hacia las delegaciones las funciones inherentes a la comercialización de productos agrícolas, las cuales actualmente están a cargo de la Subcoordinación de Apoyo a la Comercialización Agropecuaria y Pesquera y de la Subcoordinación de Comercialización al Mayoreo.

Esta acción desconcentradora requiere igualmente instrumentar la transferencia presupuestal a las delegaciones y dar racionalización y proporcionalidad a las estructuras y pesos funcionales de éstas, con las prioridades de acción, generales y regionales, establecidas por el Departamento del Distrito Federal.

Y por último, descentralizar hacia I.D.A. las funciones de abasto y comercialización de los productos pecuarios y pesqueros, después de realizar un estudio de factibilidad evaluado por una entidad externa.

4.3. LOS PRIMEROS EFECTOS DE ESTAS ACCIONES EN LA DELEGACION "BENITO JUAREZ"

Este proceso paralelo de descentralización y desconcentración de las áreas centrales, por

las implicaciones que en sí mismo comporta, no ha sido todo lo sistemático y continuo que es de desearse —pero seguramente lo será en un futuro inmediato—, respecto de la estrategia planteada en líneas anteriores, tanto porque requiere de una paulatina redefinición de funciones, como de una concertada determinación de prioridades, sin dejar de tener importancia la elaboración de mecanismos para hacer efectiva la múltiple transferencia de recursos y la eficiente capacitación del personal que ejercerá las funciones correspondientes, y tendrá a su cargo las nuevas áreas que la prestación de los servicios impone.

No obstante lo anterior, en “Benito Juárez” —y sabemos que en las demás delegaciones ocurre algo semejante—, ya se han venido instrumentando diversas acciones, creando nuevos organismos y elaborando y ejecutando diversos programas, para hacer realidad el propósito fundamental que el jefe del Departamento del Distrito Federal expresó recientemente, cuando dijo que “...las delegaciones constituyen el nervio del gobierno capitalino, el pulso vital de contacto entre el gobernante y el gobernado (...) y que se buscará una descentralización y descentralización cada vez mayor, que las sitúe en la dimensión exacta del servicio que deben a la colectividad”.¹⁷

Los diversos avances a que nos referimos, son, por ejemplo, la integración y funciona-

miento eficaz de las juntas de vecinos, que sin duda alguna son instrumentos idóneos para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y resolución de problemas que afectan a la comunidad en su conjunto.

También se han creado diversos comités, para cumplir con las funciones inherentes a sus respectivas esferas de responsabilidad, como son el de Compras y el Deportivo Delegacional. Se han creado nuevas áreas de trabajo que tienen a su cargo diversos programas que fomentan el desarrollo social, como eventos cívicos, turismo infantil, circuitos turísticos escolares y para trabajadores, así como para propiciar la convivencia familiar.

Paralelamente, se han redefinido las funciones de algunas dependencias, a efecto de ampliar su cobertura de servicio y hacerse cargo de tareas específicas señaladas en el programa de descentralización y desconcentración. Tales son los casos de la Subdirección de Obras, de la Unidad de Organización y Métodos o de la Unidad de Planificación (que ya viene cumpliendo con la expedición de licencias).

Es significativo el avance logrado en el diseño e implantación del sistema electrónico en el área de informática, algunos de cuyos programas cuentan ya con muestreo estadístico, o el funcionamiento del Consejo Técnico Delegacional de Abasto y Alimentación, que desde hace algún tiempo viene trabajando muy activamente.

En general, podemos decir que se cuenta ya con un marco conceptual de lo que se tiene

¹⁷ Discurso pronunciado con motivo de la publicación del acuerdo del Programa de Simplificación Administrativa, dictado por el presidente de la república, el 8 de agosto de 1984.

qué hacer y se hará; sólo hace falta ir programando con mayor precisión las acciones por realizar y, sobre todo, establecer un proceso de información, comunicación y aun motivación, para vencer resistencias y unir voluntades y esfuerzos.

Como lo han señalado algunos especialistas en la materia, existe aún el peso de las rutinas tradicionales; el excesivo congestionamiento de los altos niveles, las actitudes no participativas, la persistencia de expectativas negativas y hasta la existencia de intereses creados. Pero como se afirma, para todos ellos se cuenta con vías de solución: Para los obstáculos estructurales, los programas de reforma; para las resistencias actitudinales, una política de amplia información, sensibilización y persuasión; para la ignorancia o falta de aptitudes, todo un programa de capacitación específico, "...pero ante los privilegios y los intereses creados, sólo cabe la fuerza y la decisión que supone el apoyo político que otorguen a la reforma los niveles políticos".¹⁸

5. CONCLUSIONES

Estamos absolutamente de acuerdo —como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo—, que elaborar un plan, así esté muy bien definido en sus objetivos, prioridades, estrategias, mecanismos o instrumentos, no asegura los resultados que propone por el hecho de enun-

ciarlos. Es necesario, primero, estar convencidos de su bondad, para convencer a los demás, sobre todo, cuando involucra a servidores públicos que aún están condicionados por efectos de hábitos, conductas o rutinas que no responden todavía a lo que una administración pública moderna necesita.

También es necesario fortalecer la consulta popular, porque ésta forma de gobierno, es el basamento de la participación política y de la acción ciudadana comprometida en un propósito de cambio.

Por los avances logrados, tenemos la experiencia de que no todas las acciones pueden alcanzar grados de desarrollo semejantes, ni hacia el interior de las dependencias ni hacia el exterior de las mismas, pero es muy significativo reconocer que en el propio decreto que fundamenta al programa, se establece que cada dependencia o entidad es la responsable de la concepción e instrumentación de su programa de descentralización, lo que da margen a una estrategia y programación más flexibles y adecuadas a las características y circunstancias de nuestras respectivas delegaciones.

Estamos de acuerdo en que la descentralización y la desconcentración "no operan por decreto o por decisiones de la cúpula administrativa"¹⁹ y que es necesario promover

¹⁸ CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México, estudio de un caso". Revista de Administración Pública. Antología 1-54, 1956-1983. INAP. México, 1983.

¹⁹ DAVILA MENDOZA, Miguel Angel. "Descentralización del Gasto Público y del Sistema Fiscal, a través de los Mecanismos de Planeación y Coordinación". Cuadernos de Consulta Popular. 1982-1988. Rev. del IEPES. México, 1982, pág. 30.

a través de un proceso de comunicación social, orientación y capacitación específicas, las decisiones coparticipativas.

También es cierto que estas acciones no deben entenderse simplemente como una decisión de trasladar a las oficinas delegacionales, conductas, hábitos, rutinas, vicios o procedimientos burocráticos que obstaculicen la función pública, que lesionen de alguna manera derechos de los trabajadores, o congestionen áreas, multipliquen gastos o transfieran hacia las delegaciones los problemas que muchas veces ni las áreas centrales, con todos sus recursos técnicos, administrativos, financieros o humanos, han podido resolver.

Es necesario que este proceso contribuya con una dotación de recursos, para evitar que las delegaciones sigan siendo "simples receptoras de peticiones y quejas con escasa capacidad de respuesta"²⁰ y, en cambio, sí sea capaz de propiciar un gobierno más ágil en la toma de sus decisiones; más capaz de unir voluntades en la solución de problemas comunes; más fuerte institucionalmente; pero sobre todo, más eficaz para enfrentar los retos que la situación actual plantea, provocando entre los ciudadanos un mayor respeto, confianza y solidaridad hacia sus autoridades y, en cuanto al personal, una más profunda y renovada mística de servicio.

²⁰ Véase: Diagnóstico de la Situación Sociodemográfica del Distrito Federal. Dirección General de Política Poblacional. México, 1984, págs. 94-95.