

# La desconcentración. ¿Para qué?

MARIA DEL CARMEN PARDO

En la literatura sobre procesos de desconcentración parece haber claridad en cuanto a los propósitos que persiguen éstos. Hay que desconcentrar para descongestionar el centro, para equilibrar poderes, para brindar el servicio a los que lo demandan. Parece haber acuerdo respecto a la necesidad de llevar a cabo procesos de desconcentración en la medida en que las estructuras y las organizaciones crecen y, por lo tanto, tienen mayor número de tareas y responsabilidades que cumplir.

La desconcentración se plantea entonces como necesaria y de una utilidad evidente para cumplir de mejor manera con las tareas encomendadas.

A pesar de esta aparente claridad, los problemas se presentan primero al tratar de conceptualizar los procesos, pero peor aún cuando hay que referir esos conceptos a los propósitos que se sugieren. La confusión es mayor cuando se rebasa el nivel de los propósitos y se llega al plano operativo, en donde hay que encuadrar

acciones dentro de los conceptos referidos a la desconcentración.

Sin intentar agotar el tema, sino como una reflexión más en torno al debate en materia de desconcentración, el presente trabajo avanzará sobre los tres problemas apuntados, por ser éstos los que impiden generar —tanto a nivel intelectual como profesional— ideas nuevas que permitan mejorar los esquemas teórico-prácticos de la estructura administrativa pública en México.

## EL USO Y ABUSO DE LOS CONCEPTOS

De manera irremediable, la desconcentración está ligada a otros procesos de envergadura distinta. Tanto en la política como en la administración existe un patrón que norma las decisiones, acciones, espacios, etcétera, y que se define como centralización.

La centralización se refiere siempre a concentración de poder, lo que sin duda ofrece posibilidades de análisis y reflexión en temas

tales como estructuras verticales jerarquizadas, congestión de estructuras, funciones, espacios; pero, también, sobre control.

Como contraparte, la descentralización se refiere a transferencia de poder, que resulta una acción de trascendencia en la medida en que esta transferencia se haga sin regateos. El centro debe conservar por sí sólo la facultad de tutela\* sobre los órganos descentralizados.<sup>1</sup>

Ante esta perspectiva teórica tajante, se ha explorado una vía intermedia. La desconcentración aparece, entonces, como la acción necesaria para ceder sin conceder. Para justificar su importancia, se define como una acción referida a delegar tareas, las más de las veces en cantidad considerable, lo que en algunos casos incluso obliga a la creación de órganos desconcentrados.

La desconcentración de facultades está definida como "el acto jurídico administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado".<sup>2</sup>

Existen también definiciones de lo que es la desconcentración territorial y sus diferentes tipos, parcial y total, hasta llegar al órgano desconcentrado que "es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas, por disposición presidencial o

del Congreso, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia, o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea".<sup>3</sup>

El órgano desconcentrado, a diferencia del descentralizado, no cuenta con personalidad jurídica ni con patrimonio propio. Sin embargo, dada la importancia y la naturaleza de sus funciones, puede distinguirse administrativa y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende.

Se avanza en el terreno teórico para definir tipos de desconcentración. Puede haber desconcentración interna con la creación de órganos centrales desconcentrados, que serían los representantes del poder central con una ubicación física distinta. La desconcentración externa es también la creación de órganos desconcentrados con atribuciones que el poder central les delega.

Existe también la desconcentración impropia, que es una transferencia del ejercicio de la competencia, no de la competencia en sí, a un órgano inferior. Esta transferencia se da por un acto de voluntad del que delega. En la desconcentración, la atribución de competencias normalmente es resultado de una norma obligatoria.

Las ventajas de la desconcentración están analizadas desde el plano teórico. Su utilización permite acercar la administración a los administrados y con eso -se supone- se superan ineficiencias al hacerse la gestión más rápida y ágil. Resuelve los asuntos el órgano que los conoce bien. Se logra también que se acentúe el sentido de responsabilidad de los funcionarios,

\* Jeanne Siwek-Pouydesseau define la tutela "como el conjunto de poderes limitados otorgados por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos, con el objeto de proteger el interés general. Contrariamente al poder jerárquico, este poder de control o tutela es un poder limitado".

<sup>1</sup> Domínguez Alcahúd, Josualdo. Desconcentración, descentralización y división territorial. INAP, Serie Praxis No. 32 México, 1982, p. 14.

<sup>2</sup> Marco conceptual y lineamientos generales para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981, pags. 13 y 14.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 15.

al tener injerencia en decisiones importantes. Las desventajas serían que los órganos desconcentrados pueden perder objetividad al estar involucrados tan directamente en los asuntos. Por otra parte, se señala que puede haber falta de uniformidad en los criterios de solución, ya que un solo órgano estaría resolviendo asuntos de diversa índole.<sup>4</sup>

En el plano teórico están planteados incluso los principios que deben regir los procesos de desconcentración: 1) Las acciones de normatividad, planeación y control son centrales, pero las decisiones aplicadas a esas normas y a los servicios que se prestan se desconcentran. Deben desconcentrarse decisiones no sólo trámites. 2) La desconcentración no lleva aparejada capacidad de decisión, puede ser que en el mejor de los casos evite un desplazamiento físico, pero no logra superar las ventajas de un procedimiento realizado por escrito y por correo. 3) La desconcentración debe ser completa. No se puede desconcentrar parcialmente la toma de decisiones, al conservar el centro parte de esta facultad. 4) En muchas ocasiones se requiere de órganos que cumplan funciones complementarias. Para que las unidades desconcentradas obtengan resultados positivos, se necesita que esas dependencias lleven paralelamente procesos de desconcentración. 5) Deben desconcentrarse las funciones de apoyo requeridas, como son adquisiciones, contratación de personal y asignaciones presupuestales. No hay que reproducir en la unidad desconcentrada la organización central. 6) Tanto por parte del centro como de los órganos desconcentrados, debe existir total respeto de sus respectivas competencias.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Op. Cit., Domínguez Alcahúd, Josualdo, pags. 12 y 13.

<sup>5</sup> Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

La desconcentración sí tiene su definición y un cuerpo teórico suficiente como para entender sus alcances y sus límites. Existen problemas cuando se intenta minimizar la desconcentración y se le reduce a una simple acción de delegación de tareas o cuando no se quiere aceptar explícitamente que sus alcances no producen cambios estructurales y, entonces, sin base teórica ni práctica suficiente, se pretende transformarla en descentralización. Hay problemas también cuando no se respeta cabalmente el espacio de acción político-administrativa de los órganos desconcentrados. La desconcentración será un proceso útil en la medida que se proponga y se acepte con las características que tiene, sin intentar sumarle o restarle virtudes.

## LA VIA INTERMEDIA

Los propósitos, metas u objetivos que pueden alcanzarse con procesos de desconcentración se plantean normalmente con una amplitud tal que impide entenderlos con la precisión y claridad necesarias.

Con procesos de desconcentración, por mejor conceptualizados que estén y por mejor logradas las acciones que los ponen en práctica, no se podrá hacer frente al proceso de centralización que en todos los órdenes ha prevalecido como práctica constante en nuestro país. Con la desconcentración tampoco se hace frente de manera definitiva a los efectos administrativos de la concentración de las decisiones en las dependencias federales, que no es una situación reciente, sino arraigada en el proceso de crecimiento económico. De manera formal se refleja en el sistema político en el paulatino ejercicio de facultades que la federación practica en detrimento de aquellas que debieran ejercer los estados y los municipios.

La administración pública en México se ha organizado de acuerdo con los principios constitucionales y se ha concentrado y centralizado en las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Los límites que impone una organización centralizada como ésta se han visto rebasados por exigencias de orden político, social, económico y cultural. Los resultados negativos de este régimen de centralización son evidentes, por los desequilibrios provocados que impiden una justa distribución de competencias, beneficios económicos, espacio, oportunidades, satisfacción de demandas, prestación oportuna de servicios, en fin, de poder y administración.

Los procesos de desconcentración se vinculan con programas de reforma administrativa y sirven para atenuar los inconvenientes de la centralización, mientras no lleguen a modificarse o transformarse las estructuras tradicionales, pero no se puede decir que mediante procesos de desconcentración se podrán eliminar los desequilibrios existentes y las diferencias entre los poderes centrales y los periféricos y locales.

En Francia, por ejemplo, dice Jeanne Siwek-Pouydesseau, un sistema dominante de centralización y concentración de poder en las autoridades centrales se ha equilibrado con medidas periódicas de desconcentración, con objeto de evitar la parálisis y la asfixia en la cumbre. Los partidarios de la centralización la justifican por razones de unidad nacional y de eficacia y por razones económicas, particularmente de planeación.<sup>6</sup>

En España, Sebastián Martín Retortillo dice

<sup>6</sup> Siwek-Pouydesseau, Jeanne. "Antecedentes de la desconcentración administrativa en Francia" en *Desconcentración Administrativa*. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios No. 1. México, 1976, p. 21.

que "la centralización fue una exigencia requerida en un tiempo determinado como medida insustituible, para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras políticas y sociales". El proceso centralizador que se extendió en Francia y luego en España tuvo consecuencias perjudiciales y negativas. Y añade: "acentuada en mi patria, la centralización se realizaba por igual en todos los órdenes, prescindiendo de nuestra diversidad nacional que requiere soluciones técnicas no siempre uniformes y sí en el orden histórico; fueron exigencias de carácter político las que impusieron la fórmula centralizadora. Hoy esas mismas exigencias, unidas a las de carácter técnico, han obligado a un replanteamiento del problema; desde el punto de vista político, hacen referencia al origen de la centralización, a la garantía de la libertad de los ciudadanos y a la igualdad de todos ellos ante el Estado".<sup>7</sup>

En México, es sólo a partir de los años sesenta cuando se plantearon preocupaciones más o menos sistematizadas sobre los problemas que resultaban del desequilibrio en la distribución de atribuciones entre la federación y los estados, y también en relación con el exceso de centralización de las decisiones importantes en la administración federal, en particular las de los responsables de las secretarías y departamentos de Estado. Por lo que se refiere específicamente a procesos de desconcentración, en 1973 apareció un acuerdo presidencial que señalaba que, para agilizar las decisiones y la tramitación de asuntos, habría que tomar medidas que favorecieran la delegación de facultades en funcionarios subalternos. Se refería, por una parte, a funcionarios de las diversas dependencias que operan a lo largo y ancho de la República. Por otra parte, señalaba la posibilidad

<sup>7</sup> Citado por Domínguez Alcahúd, Josualdo. Op. Cit., p. 19.

dad de establecer delegaciones por zonas en el territorio nacional.

En 1976, con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se fortalece la disposición de delegar funciones y se dispone, específicamente, la facultad para crear órganos administrativos desconcentrados que se consideren convenientes para el mejor despacho de los asuntos propios de cada dependencia. A partir de ese año, los reglamentos interiores incorporan la necesidad de contar con agentes u órganos desconcentrados.

Aparecieron en 1983 y 1984 nuevas disposiciones jurídicas que ayudaron a entender la naturaleza y atribuciones de los agentes y órganos desconcentrados. El universo de las estructuras y procesos desconcentrados es complejo. Existe una variedad de estructuras de organización, como pueden ser, sólo a manera de ejemplo, delegaciones de servicios migratorios de la Secretaría de Gobernación, las oficinas federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los estados y las unidades de riego de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Las atribuciones se asignan con diversos criterios de importancia variable; varía también la discrecionalidad para tomar decisiones, etcétera.<sup>8</sup> Algunas secretarías

<sup>8</sup> El reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consignaba en 1983 las siguientes unidades administrativas regionales: delegaciones regionales, administraciones fiscales regionales, oficinas federales de hacienda, administraciones regionales de aduana, jefaturas de resguardo aduanal, aduanas, delegaciones regionales del registro federal de vehículos, administraciones regionales de oficialía mayor, subprocuradurías fiscales y delegaciones regionales de la tesorería de la federación. Establece la posibilidad de crear nuevos organismos administrativos desconcentrados y contempla las siguientes unidades coordinadoras: coordinación general con entidades federativas, coordinación de operación administrativa, dirección general de aduanas, dirección general del registro federal de vehículos, coordinación de administraciones regionales de oficialía mayor, coordinación de subprocuradurías regionales y coordinación de administración.

cuentan con unidades centrales de coordinación de los órganos desconcentrados, lo que no parece una solución imaginativa en el proceso de desconcentración.

Es evidente que por la magnitud de las atribuciones que tiene encomendadas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,\* se requiere de procesos de desconcentración que alivien la presión sobre la estructura central.

Sin embargo, la simple lectura de la lista de unidades desconcentradas de ésta u otras secretarías —y sobre todo de las unidades que se han creado para coordinar los órganos desconcentrados— nos da idea de que los procesos de desconcentración han sido graduales, que han ocurrido conforme las necesidades los han ido exigiendo, pero que también han “inflado” en forma considerable la administración y que, con todo, no han logrado el equilibrio deseado entre el centro y las administraciones locales ni entre la capacidad de decisión de los altos niveles y la de los niveles intermedios.

## LA OPERACION DE LOS PROCESOS

Los procesos de desconcentración que empezaron a ocurrir en forma sistemática a partir de 1973, se refirieron básicamente a tres situaciones: 1) iniciar los procesos de desconcentración, 2) avanzar en procesos de desconcentración en donde ya existían bases, 3) reconocer aquellas áreas donde los procesos de desconcentración eran deseables, pero difíciles de llevar a cabo por razones legales, políticas, territoriales, etcétera, de modo que los procesos de desconcentración se pospondrían o se efectuarían en forma gradual, según fueran salvándose los problemas.

\* Ver la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En los avances en materia de desconcentración revisados, aparecen características más o menos típicas. Una vez que el ejecutivo decidió emprender algún tipo de reformas al aparato administrativo, propuso descongestionar el centro mediante procesos de desconcentración y descentralización. Las secretarías de Estado procedieron entonces a acatar las disposiciones presidenciales. En algunos casos, estas decisiones correspondían a las exigencias de algunas secretarías con problemas que, para ellas, era necesario e importante solucionar. En otros casos, las decisiones en esta materia parecen tomadas a fuerza, sin que los procesos de desconcentración derivados de esas decisiones parezcan responder a necesidades o problemas internos.<sup>9</sup> Otra de las características apuntadas

<sup>9</sup> La Secretaría de Gobernación presentó su informe en el documento *Avances en la Desconcentración Administrativa Federal*. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos No. 6. México, 1976. En el informe se señaló que el análisis realizado en la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, con el fin de determinar qué funciones se podían desconcentrar, se llegó a la conclusión siguiente: "En provincia, respecto a la delegación de facultades para la resolución de asuntos relacionados con esta dirección, se observó que ya había operado en forma apreciable un proceso de desconcentración en el trámite de ciertos beneficios otorgados por la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Para este efecto, los consejos técnicos que formulan recomendaciones, para el otorgamiento de la remisión de la pena y del sistema preliberacional, funcionan a nivel local en los centros de reclusión donde se aloja a los reos federales.

Se concluyó que era técnicamente recomendable que la determinación final en dichos casos, así como los de libertad preparatoria, quedara en manos de la administración central de la dirección, ya que con el nuevo régimen se contaba con poco tiempo de aplicación, por lo cual su manejo era particularmente delicado y debería quedar sujeto, en consecuencia, a un control más riguroso; se determinó que cuando se supera la primera etapa en la aplicación de estos beneficios, promovidos por el Presidente de la República, sería posible y aconsejable avanzar en el proceso de desconcentración".

En el reporte de la Secretaría de la Defensa Nacional aparece el siguiente comentario: "Se hace notar que dada la idiosincracia del instituto armado no es factible conceder plena

fue el hecho de que los procesos de desconcentración dieron lugar, en la mayoría de los casos, a la creación de órganos para la ejecución de las tareas y para la coordinación de los órganos desconcentrados. Una tercera característica común es el hecho de que los procesos de desconcentración produjeron disposiciones jurídicas que apoyaron dichos procesos.<sup>10</sup>

Ha habido cierto seguimiento de las acciones en materia de desconcentración de 1973 a la fecha. Esta información permite entender rápidamente un sola cosa: se han llevado a cabo acciones desconcentradoras con características tan distintas que resulta sumamente difícil intentar hacer relaciones y menos aún comparaciones. De cualquier forma, en un informe de 1983 sobre las acciones de descentralización y desconcentración de la administración federal, se distinguen elementos que nos servirán para destacar las acciones en materia de desconcentración y nos ayudarán a resolver la pregunta del título de este trabajo: ¿para qué se tomaron estas decisiones?

En el sexenio actual se establecieron programas de gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo y una de las estrategias planteadas fue la descentralización de la vida nacional. Los ámbitos en los que la estrategia se traduciría en acciones serían: 1) La planeación regional y el desarrollo estatal integral. 2) La reordenación de la actividad económica en el territorio.

libertad de mando a los elementos desconcentrados, porque el [mando indivisible] es un principio de la orgánica militar. Sin embargo, el manejo administrativo se ha agilizado principalmente en la atención al público, que en este caso se manifiesta en el registro federal de armas de fuego y explosivos y a los elementos que prestan su servicio militar nacional.

<sup>10</sup> De 1972 a 1976, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió alrededor de 45 disposiciones que contribuyeron a la regulación de los procesos de desconcentración y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de 1973 a 1975, expidió 11 disposiciones para los mismos propósitos.

3) La coordinación de acciones entre los diversos órdenes de gobierno. 4) La prestación de servicios en los lugares donde se genera la demanda, y 5) La ampliación de los ámbitos de participación de la sociedad en las decisiones de gobierno que la afectan.

En la planeación regional y el desarrollo estatal integral han influido acciones diversas.<sup>11</sup> En materia de desconcentración se suspendió la creación de organismos (comisiones y coordinaciones) del gobierno federal para alentar el desarrollo regional. Los estados participan ahora en la elaboración de los programas. En el presupuesto de egresos hay recursos destinados a este desarrollo y la capacidad de decisión sobre la programación de estos recursos se desconcentró a los estados. Los presupuestos de inversión de la SEDUE, la SRA, la CFE, DICONSA y la SCT se hacen a nivel central, pero tienen que estar validados por los COPLADES para que la SPP pueda autorizarlos. Los recursos para desarrollo regional de las dependencias mencionadas radican en cada estado.

Por lo que se refiere a la reordenación de la actividad económica en el territorio, no se destacan propiamente decisiones en materia de desconcentración. Se han subrayado acciones para fortalecer los programas regionales de tal manera que se contrarresten las inercias concentradoras en la ciudad de México.

La coordinación de acciones entre los diversos órdenes de gobierno se ha hecho fundamentalmente a través de los Convenios Unicos de Desarrollo<sup>12</sup> y se han establecido convenios de colaboración administrativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cumplir con las disposiciones en materia fiscal.

Para la prestación de servicios en los lugares

donde se genera la demanda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuó desconcentrando decisiones y trámites.

La Secretaría de Programación y Presupuesto desconcentró decisiones en sus delegaciones regionales en materia de obras públicas, adquisiciones y bienes muebles. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial transfirió facultades a sus delegados para agilizar los trámites administrativos en relación con el fomento y operación de industrias maquiladoras de exportación. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos delegó facultades en sus representantes generales en los estados para la firma del convenio respecto al uso de maquinaria por parte de los productores agrícolas del país. También se delegaron facultades en los representantes de algunos estados para trámites relacionados con el uso de aguas subterráneas.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes desconcentró funciones en materia de adquisiciones. La SEDUE procedió a crear delegaciones regionales. En la SEP se desconcentraron los cursos intensivos de la escuela normal superior. En lo que se refiere a la Secretaría de Salud, el decreto presidencial que establece las bases para el programa de descentralización respectivo, pide que se indiquen las facultades que serán desconcentradas a los servicios coordinados de salud pública. El ISSSTE aceptó el compromiso de llevar a cabo su desconcentración que se aplicó en materia de préstamos a corto plazo y préstamos hipotecarios.

En la ampliación de la participación de la sociedad en las decisiones del gobierno que la afectan, la desconcentración desempeña un papel marginal, al ser una fórmula de organización administrativa que favorece el centro para tener mayor capacidad en sus gestiones. Lo que sería indispensable en este apartado,

<sup>11</sup> Ver Descentralización y Democracia. Comp. Blanca Torres. El Colegio de México. México, 1986, págs. 135-139.

<sup>12</sup> Ibidem.

es en todo caso reflexionar y escuchar las propuestas, sobre medidas desconcentradoras, de las administraciones locales y los niveles intermedios de la administración pública. Es evidente que las opiniones de la población servirían para normar criterios sobre los servicios que urge desconcentrar, aunque no serían decisiones que tuvieran como respaldo fundamental la exigencia popular de adoptarlas.

Iniciar la elaboración del trabajo con una pregunta es situarnos en el debate de las finalidades. Sabemos que, para que ese debate resulte útil y sepamos para qué sirve la desconcentración, hay que entender que es un problema referido al Estado, al gobierno y a su administración. En la medida que el Estado crece, que el gobierno se agranda y que la administración se desarrolla, el equilibrio en la distribución y el ejercicio del poder se verá comprometido. No podrá sostenerse la tendencia centralizadora por razones de unidad nacional ni de estabilidad ni económicas. Las disparidades en todos los órdenes son más fuertes que las ventajas que pudo acarrear al modelo centralizador.

Si hay la voluntad política de superar ese esquema, la decisión debe acompañarse de acciones consecuentes. Se mantiene el esquema centralizado o se descentraliza. Dijimos que la desconcentración es una vía intermedia, pero aun así hay que aceptar las exigencias colaterales que lleva implícitas.

Desconcentrar significa avanzar en la búsqueda de una distribución del poder. Para ello,

hay que tomar una decisión política y hacer un acto de confianza. Hay que desconcentrar decisiones políticas de cierta importancia y confiar en que los órganos desconcentrados sabrán asumir plenamente sus responsabilidades. Habrá que esforzarse por contar con los funcionarios, con el personal que se requiere para ello. No se puede desconcentrar con el prejuicio de que sólo el centro puede cumplir cabalmente con las atribuciones, porque sólo en el centro hay funcionarios bien capacitados. En el centro, los funcionarios aprenden sobre la marcha para conocer bien los recursos de poder con los que cuentan.

Desconcentrar significa ayudar a equilibrar el centro y las localidades. Hay suficiente infraestructura como para suponer que gran parte de los asuntos que se resuelven en la administración federal podrían desahogarse en los estados. No hay que ceder estas obligaciones, en principio son de ellos. El centro debe confiar en que los órganos locales sabrán asumir las responsabilidades derivadas del ejercicio del poder que les corresponde.

Desconcentrar significa apoyar la infraestructura existente con los recursos necesarios. No se puede desconcentrar decisiones políticas importantes si no se apoya con recursos presupuestarios y de personal. La desconcentración servirá para aliviar la presión sobre el centro, en la medida que la política gubernamental la incorpore, le dé su importancia y asuma las consecuencias derivadas de esa decisión.