Reformas tendientes a promover la desconcentración administrativa y territorial de la administración pública federal*

1. DIAGNOSTICO

Situación Anterior a 1976

A partir de 1917 el Estado mexicano al ampliar sus actividades en razón de los objetivos políticos, económicos y sociales de una población cada vez más numerosa, ha tenido que aumentar y diversificar las instituciones que conforman a la Administración Pública Federal.

El conjunto de instituciones gubernamentales de los sectores central y paraestatal, se han visto afectadas por un proceso de *concentración* geográfica, particularmente en la capital de la República. De igual manera los mecanismos de toma de decisiones están concentrados, lo cual ha hecho que sus funciones se ejerzan con lentitud y, en ocasiones, sin los elementos suficientes para conocer las necesidades de las diversas regiones del país.

Ya en 1967 la Comisión de Administración Pública (CAP) hacía las siguientes reflexiones en materia de delegación y desconcentración:

"El Presidente de la República, que por principio constitucional personifica al Poder Ejecutivo Federal, es el eje central del sistema de decisiones del Gobierno. Es él quien por acuerdos verbales y escritos va señalando lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos".

"Estos, a su vez, hacen lo propio con los suyos. . . los centros de decisión, están relacionados directamente con la falta de planeación administrativa".[1]

Por otra parte, "cada secretaría y departamento de Estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquía, (pues los) . . . estudios administrativos demuestran la conveniencia de establecer de una manera técnica los niveles jerárquicos. . . (lo que) supone el respeto absoluto a un principio fundamental de la administración científica: el de la unidad de mando, indispensable para elevar la eficiencia administrativa. Nadie debe tener más de un jefe directo ni recibir órdenes de más de una au-

* El presente documento fue extraido de La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción. Libro Segundo. Colección Lineamientos. No. 7. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1982.

1 Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. México. Presidencia de la República. 1982, p. 30.

toridad. La violación frecuente de este principio, dentro de la administración pública mexicana, es la causa principal de muchos de los problemas de ineficiencia y falta de coordinación".[2]

En relación con estos puntos, la Comisión de Administración Pública llegó a las conclusiones siguientes:

"1o. El Presidente puede —con apoyo en la ley— fijar una extensión mayor o menor de responsabilidad a sus subordinados, pero en niveles inferiores sería recomendable un establecimiento más preciso de tales responsabilidades y de la autoridad consecuente".

"2o. Hay que precisar, dentro del ámbito de cada secretaría o departamento de Estado, las directivas de la autoridad lineal y funcional (formulando) los estudios necesarios para los manuales de los procedimientos principales y los otros instrumentos administrativos necesarios".

"3o. En teoría, el ámbito de la responsabilidad y la autoridad debería estar establecido con toda precisión, previamente y por escrito, para cada funcionario público".[3]

"4o. Sería conveniente que cada una de las dependencias estudiase (por parte de sus unidades de organización y métodos o sus equivalentes) el establecimiento de los niveles jerárquicos más apropiados. No es posible que todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal mexicano tengan las mismas dimensiones y necesidades y los mismos problemas para establecer un modelo único de jerarquías administrativas. Sí caben, en cambio, los criterios y nomenclaturas generales para todas".[4]

"5o. Al establecer o revisar los niveles jerárquicos, deben estudiarse y precisarse también la delegación de autoridad y los campos de responsabilidad. Cada dependencia habrá de elaborar las guías o manuales para el desempeño de las funciones de sus empleados y funcionarios, en lo que dará prioridad a los directivos y a los aspectos relacionados con la confección y la aplicación del plan de desarrollo. Esto manuales o guías precisarán, obviamente, respecto al punto materia de este capítulo, la línea de autoridad del puesto (jefe y subordinado) y su campo de responsabilidad (los reglamentos interiores no pueden ser substitutos, ni siquiera parciales, de los manuales para el desempeño de los puestos. Los reglamentos deben referirse sólo a las normas generales que regulen la administración de personal dentro de la dependencia)".[5]

"6o. El control administrativo sirve para que las actividades se realicen de acuerdo con los planes administrativos establecidos y con las órdenes dadas. Si no ocurre en esa forma, ello puede originarse en diferentes factores que habrán de corregirse o que llevarán, según el caso, a un ajuste de los planes administrativos".[6]

Como consecuencia de las reflexiones y conclusiones anteriores, el documento *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976,*[7] que constituyó durante ese periodo el *marco de referencia* para promover y coordinar los esfuerzos de reorganización de la maquinaria gubernamental, indicaba que, "las instituciones constituyen organizaciones típicamente administrables porque cuentan con una línea jerárquica de mando claramente definida, que permite a sus titulares: a) fijar los objetivos que pretenden alcanzar; b) dividir racionalmente el trabajo de los órganos de línea y de los de apoyo; c) conseguir, asignar y combinar los recursos necesarios, buscando su mayor aprovechamiento; d) dirigir y supervisar los esfuerzos realizados; e) evaluar su desempeño conforme a los planes, las normas y otras directivas existentes".

"La Administración Pública ha observado en el tiempo una clara tendencia a la centralización sobre

2 Idem., p. 31.
3 Idem., p. 30.
4 Ibidem., p. 30.
5 Idem., p. 31.
6 Idem., p. 32.
7 Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976. México. Presidencia de la República. 1977, p. 46.

todo en el proceso de toma de decisiones. Esta se presenta tanto desde el punto de vista geográfico, como en el ámbito interno de cada dependencia. Existen instituciones, por ejemplo, cuyas oficinas se localizan exclusivamente en el Distrito Federal, lo cual obliga a los residentes de las entidades federativas a ocurrir a la capital de la República, causándoles erogaciones adicionales y lo que es más grave aún, infructuosas en la mayoría de los casos. La excesiva centralización de la autoridad dentro de las mismas dependencias ocasiona, asimismo, grandes demoras en el trámite de los asuntos y el incremento de los rezagos que en ocasiones alcanza ya varios años, debido a que los funcionarios de menor jerarquía y las autoridades regionales y locales generalmente no cuentan con una efectiva delegación de autoridad para la toma de decisiones. El hecho de que los altos funcionarios distraigan gran parte de su tiempo en el desahogo de actividades de rutina, consecuentemente implica que no dispongan del necesario para la buena dirección de sus áreas de trabajo".[8]

Lo anterior, exigía la formulación de políticas de aplicación general que permitieran contrarrestar el problema de la centralización excesiva de autoridad en funcionarios de nivel directivo; y precisar la amplitud y discrecionalidad de las decisiones y resoluciones que requieran forma o autorización directa del funcionario público en los diversos niveles de la administración, con el objeto de descentralizar o desconcentrar tanto el trámite como la función, con la suficiente autoridad para conocer y resolver los asuntos en los niveles adecuados.

Con base en lo anterior, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos (COTECUOM) en julio de 1971, planteó como una tarea prioritaria en el mejoramiento administrativo de las instituciones públicas, el Programa de Desconcentración Administrativa, consistente, por una parte, en delegar facultades de decisión en funcionarios subalternos, y por otra, en distribuir por todo el país las unidades técnico-administrativas permitiendo que los ciudadanos pudieran ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones en lugares próximos a su residencia.

En diciembre de 1971, se reformó el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Este artículo establecía que los titulares, para la mejor organización del trabajo, podrían delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados. En virtud de existir discrepancias sobre lo que debería entenderse por "facultades discrecionales", la aplicación de esta disposición se dificultaba, por lo cual se consideró pertinente remover este obstáculo, real o aparente, para proceder a una efectiva delegación.

La reforma al citado artículo, aunque no precisó claramente diferencias entre delegación y desconcentración, propició que se estudiara la necesidad de una decisión presidencial para impulsar la delegación de facultades en funcionarios subalternos y, fundamentalmente, la desconcentración en órganos administrativos distribuidos en el territorio nacional.

El Acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973, dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, realicen los actos que legalmente procedan para implantar la *delegación* de facultades en funcionarios subalternos y en órganos que operen en el interior de la República. Además, con el fin de que se aplicaran criterios uniformes en el establecimiento de las unidades administrativas en el interior del país, facultó a la entonces Secretaría de la Presidencia, para realizar las acciones que permitiesen la coordinación del proceso de desconcentración administrativa.

En 1976, la entonces Secretaría de la Presidencia solicitó a 74 instituciones un informe respecto a sus avances en materia de desconcentración, habiéndose recibido 68 informes que derivaron en la publicación "Avances en la Desconcentración Administrativa Federal",[9] en la cual resumieron los logros, limitaciones y obstáculos del Programa de Desconcentración Administrativa.

Los logros más significativos en la materia hasta ese año fueron los siguientes:

[8] Idem., p. 102.

[9] Boletín de Estudios Administrativos No. 6. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.

1. Se propuso la primera definición a los *conceptos de delegación, órganos desconcentrados, organismos descentralizados,* así como los principios fundamentales que orientaban el proceso de desconcentración en nuestro país.[10]
2. La Secretaría de Educación Pública desconcentró las funciones correspondientes a la Comisión Mixta de Escalafón, a la Auditoría de Inspección Administrativa, a los Sistemas de Tecnología Agropecuaria y de Educación Tecnológica, al mismo tiempo que tomó medidas para que los usuarios de sus servicios conocieran las características del sistema educativo.
3. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado instalaron unidades administrativas con una base regional; la Secretaría de Recursos Hidráulicos, lo hizo con una regionalización especial.
4. La Secretaría de Obras Públicas creó los "Centros SOP", con sede en la capital de cada Estado con el propósito de cumplir las diversas funciones de la dependencia en forma unificada.
5. La Secretaría de la Reforma Agraria inició su proceso a través de delegaciones administrativas que integraban entonces a 2,206 técnicos y promotores para atender los aspectos de capacitación, tenencia de la tierra y explotación racional de recursos.
6. La antigua Secretaría de Industria y Comercio, promovió el fortalecimiento de sus delegaciones estatales.
7. Las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Turismo, de Comunicaciones y Transportes y de Salubridad y Asistencia, así como las entonces existentes Secretarías de Patrimonio Nacional, de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, establecieron unidades administrativas en el interior de la República.

Por su parte, el sector paraestatal promovió la desconcentración de sus servicios conforme al acuerdo de referencia. Al efecto, el antiguo Instituto Nacional de Protección a la Infancia, desconcentró la Procuraduría de la Defensa del Menor en diversas partes de la ciudad de México: el Instituto Mexicano del Seguro Social, a su vez, estableció clínicas, hospitales y oficinas administrativas, en el Valle de México; CONASUPO estableció 31 delegaciones estatales, así como 17 subdelegaciones en algunas ciudades distintas de las capitales de los estados.

En la misma forma, en el sector agropecuario se pudo observar el proceso de desconcentración de las instituciones públicas, tales como los Bancos Regionales de Crédito Rural y las oficinas y mutualidades de ANAGSA, entre otros.

En cuanto al Gobierno del Distrito Federal, su Ley Orgánica de 1970 que dio inicio a su proceso de desconcentración, dotó de amplias facultades de decisión y de prestación de servicios, que anteriormente estaban centralizadas, a las 16 delegaciones administrativas que creó. Además, en cada una de ellas, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal estableció departamentos de Averiguaciones Previas, también con facultades decisorias.

Avances de 1976 a 1980

Al inicio del presente régimen se estimó conveniente dar mayor impulso al Programa de Desconcentración Administrativa y Territorial de la Administración Pública Federal, con el objeto de contar en ámbitos territoriales determinados, con unidades desconcentradas que, por una parte acerquen en tiempo, espacio y especialidad las acciones y decisiones al público, y por otra, contribuyan a la más eficaz atención y despacho de los asuntos de la Administración Pública Federal, para lo cual se estableció un marco jurídico-administrativo congruente con la realidad de la Administración Pública de México.

Este hecho quedó reflejado en forma precisa en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al consignarse en los artículos 16 y 17, los fundamentos para la delegación de facultades de decisión y para la creación de órganos desconcentrados. Es así,

10 Colección Seminarios No. 1. Desconcentración Administrativa. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1976, p. 456.

como a partir de 1977 se inician y continúan acciones de desconcentración administrativa en las diversas dependencias del Gobierno Federal, dando formalidad jurídica a la desconcentración administrativa al incorporarla en sus respectivos Reglamentos Interiores. Lo mismo sucedió con los órganos desconcentrados, a los cuales, en los propios reglamentos, se les atribuyeron facultades de decisión y operación en determinadas materias o ámbitos territoriales específicos.

Asimismo, las dependencias de nueva creación procedieron a establecer unidades desconcentradas en las diferentes entidades federativas. Tal es el caso de las Secretarías de Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Pesca, a fin de desconcentrar los servicios que prestan contribuyendo a descongestionar el área metropolitana, transfiriendo recursos a diferentes ámbitos geográficos.

Por otra parte y con el propósito de esclarecer la naturaleza jurídico-administrativa de la desconcentración, así como establecer las reglas esenciales de su operación, con la participación de los Comités Técnicos Consultivos de las Unidades de Organización y Métodos y de los directores jurídicos de la Administración Pública Centralizada, se elaboró el documento denominado *"Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa"*. En este documento se señalan las diferencias entre los diversos conceptos que en un sentido amplio comprende la desconcentración administrativa, es decir, se definieron las nociones de delegación simple o de trámites, de desconcentración de facultades de decisión, de órganos desconcentrados y de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal.

Especial importancia merecen en este programa dos trascendentales decisiones que han sido, a pesar de su complejidad, cuidadosamente planeadas y ejecutadas. Por una parte la desconcentración del gasto, por la que la Secretaría de Programación y Presupuesto modificó los procedimientos tradicionales de autorización y ejercicio del gasto público transfiriendo, en un ejercicio de corresponsabilidad a los coordinadores de sector, las tareas de la distribución y aplicación de los recursos financieros, y por otra la desconcentración de pagos al personal público federal, tarea que antes se realizaba también de manera centralizada.

Como suplemento necesario a los programas de desconcentración administrativa, el Ejecutivo Federal publicó el 11 de enero de 1978, un Acuerdo por el que se ordena la elaboración del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, conocido como PRODETAP, mediante el cual se ha procurado fortalecer al régimen federal a través de una desconcentración territorial que promueve el equilibrio regional y la descentralización económica conforme al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a los respectivos Planes Estatales de Desarrollo de cada entidad federativa.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982

El Plan Global de Desarrollo, concibe a la desconcentración administrativa como "la tarea de descentralizar gradualmente los servicios de diversas dependencias, delegando responsabilidades y capacidad para tomar decisiones a entidades estatales y gobiernos locales. Se trata, como parte de la Reforma Administrativa, de que el gasto y la inversión pública federal se ejerzan en mayor grado en sus lugares de destino. De esta forma, el crecimiento de la Administración Pública Federal se orientará hacia las zonas prioritarias de desarrollo",[11] con el objeto de contribuir a descongestionar las áreas metropolitanas, transfiriendo recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos.

Con base en lo anterior y dentro del proceso de desconcentración administrativa y territorial de la Administración Pública Federal, es conveniente determinar criterios regionales comunes, homogéneos en lo posible, para la desconcentración administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal. Por otra parte, también resultará conveniente apoyar prioritariamente el Programa de Desconcentración Territorial para desconcentrar la mayor parte de los incrementos presupuestales que ocasione el crecimiento futuro del Sector Público.

11 Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. SPP. México, D.F. 1980, p. 175.

2. OBJETIVO GENERAL

Realizar las adecuaciones necesarias y propiciar el establecimiento de políticas, mecanismos e instrumentos que permitan, mediante procesos de delegación de facultades, acercar las decisiones y las acciones de la Administración Pública Federal, con sus correspondientes recursos financieros, materiales y humanos, al lugar donde se requieran, para servir mejor a la población, y en su caso, descongestionar los centros urbanos del país.

Subprograma I. Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal

Objetivo específico

Consolidar y desarrollar los programas de desconcentración administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Metas a corto plazo (1980-1982)

Realizar un diagnóstico de las características jurídico-administrativas y del avance del proceso de desconcentración de la Administración Pública Federal.

Elaborar lineamientos generales para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal.

Evaluar el avance de las acciones de desconcentración emprendidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Metas a mediano y largo plazos

Elaborar guías técnicas para la estructuración, operación y funcionamiento de los órganos desconcentrados en los estados.

Establecer mecanismos participativos a través de los cuales se orienten en forma homogénea y congruente los esfuerzos de desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal.

Difundir los servicios que las dependencias y entidades federales proporcionan en el interior del país.

Subprograma II. Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal

Objetivos específicos

Fortalecer el régimen federal a través de una desconcentración territorial que promueva el equilibrio regional y la descentralización económica.

Metas a corto plazo (1980-1982)

Contar con lineamientos para agilizar los procesos de desconcentración territorial de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Realizar actividades de evaluación administrativa en las dependencias y entidades que hayan realizado acciones de desconcentración territorial.

Metas a mediano y largo plazos

Ubicar fuera del área metropolitana de la ciudad de México y de otras ciudades de grandes dimensiones los incrementos de plazas de nueva creación de la Administración Pública Federal.

Realizar campañas de promoción ante los servidores públicos, a fin de dar a conocer las ventajas de la desconcentración y motivarlos para su desplazamiento a otras áreas del territorio nacional.

Desconcentrar aquellas entidades de la Administración Pública Paraestatal localizadas en el área metropolitana de la ciudad de México, que por su función y ámbito territorial de actividades no justifiquen su presencia en dicha ciudad.

3. BASES JURIDICAS

Normas Constitucionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 5 de febrero de 1917.

Leyes

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29 de diciembre de 1976.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D.O. 31 de diciembre de 1976.

Reglamentos

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D.O. 18 de noviembre de 1981.

Reglamentos Interiores de las Dependencias Centrales del Ejecutivo Federal.

Decretos

Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo. 1980-1982. D.O. 17 de abril de 1980.

Decreto por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto formulará el programa conforme al cual las dependencias de la Administración Pública Centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas. D.O. 23 de enero de 1981.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 21 de abril de 1981.

Acuerdos

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. D.O. 3 de enero de 1977.

Acuerdo por el que se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita directamente al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación. D.O. 21 de octubre de 1977.

Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la participación que corresponde por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. D.O. 16 de enero de 1978.

Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa. D.O. 24 de abril de 1979.

Acuerdo por el que se establece el Programa de Integración Física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. D.O. 16 de noviembre de 1981.

Acuerdo que ordena que las funciones a que se refiere este Acuerdo y que competen en su conjunto a la Secretaría de Salubridad y Asistencia se ejercerán en forma desconcentrada en los términos del Convenio Unico de Coordinación y Acuerdos de coordinación que al efecto se celebren. D.O. 24 de noviembre de 1981.

4. LINEAMIENTOS Y GUIAS TECNICAS

Lineamientos

Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal. (Véase anexo).

Guías Técnicas

Guía Técnica para la elaboración de Manuales Generales de Organización para los Organos Desconcentrados en los Estados, de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

5. MECANISMOS DE PARTICIPACION

Comité Técnico Consultivo de Unidades Coordinadoras de Delegaciones Federales en las Entidades Federativas

Dentro de este Comité se participa en el grupo 1, el cual tiene como objetivo diseñar guías técnicas de sistemas administrativos para las delegaciones, asimismo en el grupo 3, cuyo objetivo es elaborar un informe de la situación actual y recomendaciones al proceso de desconcentración de la Administración Pública Federal, así como realizar prácticas de comunicación y operación de las dependencias federales con los gobiernos de los estados.

Las referencias de este Comité se dan en el Programa XIX, "Reformas Administrativas para el Fortalecimiento del Federalismo".

ANEXO

MARCO CONCEPTUAL Y LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL*

Este documento fue elaborado en la reunión de agosto 15 de 1980 realizada en Ixtapa, Zihuatanejo, por el COTECUOM siendo después sometido a la consideración del Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos y finalmente fue aprobado por el C. Presidente de la República.

1. Marco Conceptual

El Estado mexicano ha ido ampliando sus actividades en razón de sus objetivos políticos, económicos y sociales, así como de las necesidades de una población cada vez más numerosa; por ello se han tenido que diversificar, tanto las instituciones como la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto.

Para efectos de análisis, conviene considerar que las diversas actividades de la Administración Pública pueden encargarse a órganos o unidades que están en posibilidad de ubicarse hipotéticamente en distintos puntos de un "continuo" de delegación de facultades que a partir de la *centralización total* se desplaza gradualmente hacia la *descentralización absoluta* (véase gráfica en la página siguiente).

Para una mejor comprensión del proceso centralización-descentralización, se requiere que sean definidas sus diferentes fases, particularmente las que se refieren a la *delegación de facultades,* a los *órganos desconcentrados* y a los *organismos descentralizados,* figuras jurídico-administrativas a las que hace alusión la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 16, 17 y 45, respectivamente.

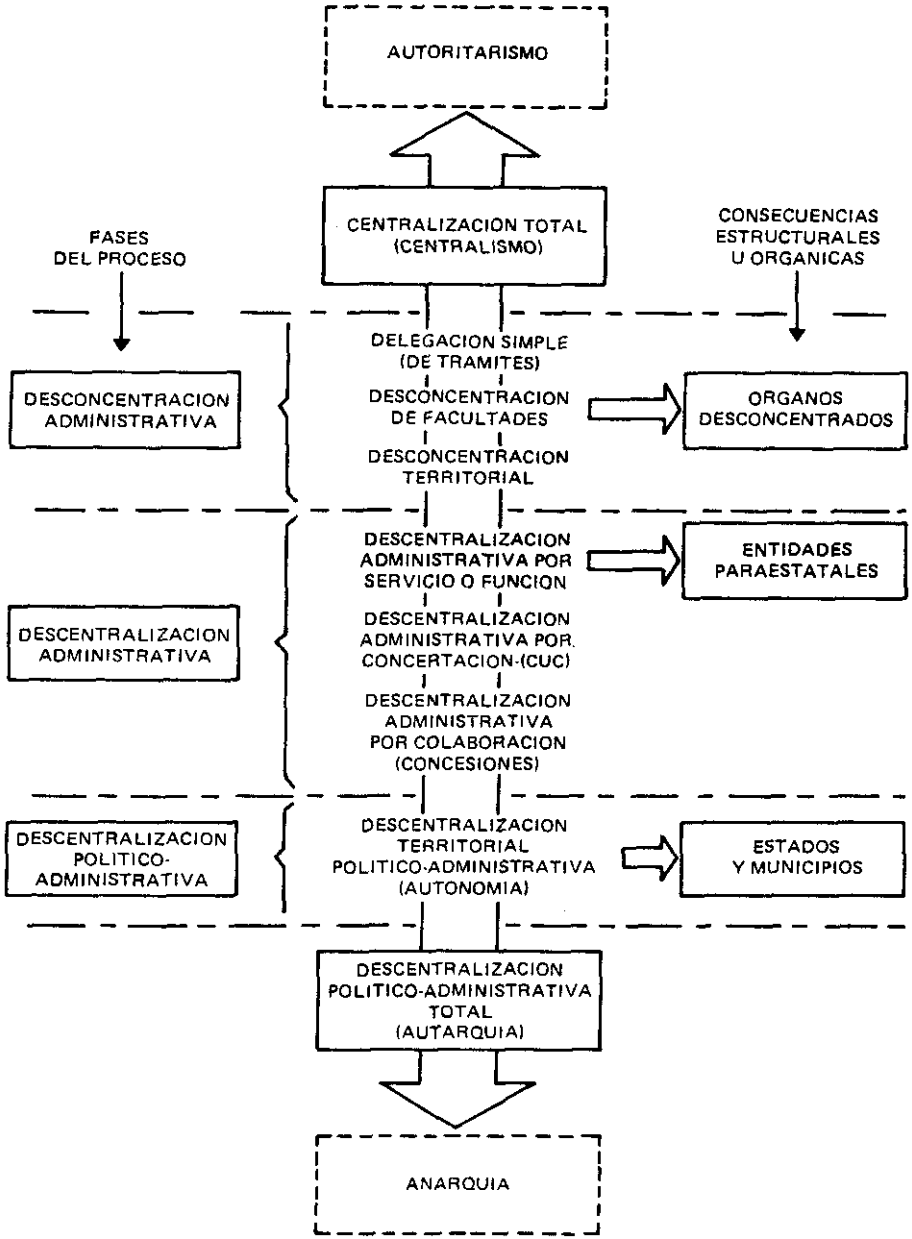
Así, la *centralización* puede entenderse en dos sentidos. Por una parte, como la forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública Centralizada se encuentran vinculados por una *estructura jerárquica directamente dependiente del Ejecutivo Federal* o a su vez como la *concentración* en uno o varios órganos del ejercicio de determinados *actos de autoridad,* lo que genera un congestionamiento de los asuntos o 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 o 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 congestionamiento en el centro, se ha buscado 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;* como una segunda, la *desconcentración de facultades* que lleva en ciertos casos a la creación de *órganos desconcentrados* como consecuencia orgánica de la anterior. La desconcentración administrativa implica muchas veces la transferencia de los recursos presupuestales y de los apoyos administrativos necesarios para su eficaz consecución. La desconcentración administrativa tiene además su consecuente expresión físico-espacial: la *desconcentración territorial.*

La *descentralización administrativa* constituye una fase más radical del proceso de delegación y se define como "la acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica —organismos descentralizados—, pero que se encuentran sujetos a controles especiales por la Administración Pública Centralizada. También podría hablarse de una especie de descentralización de la actividad administrativa, en el caso de la transferencia de responsabilidades y recursos por la vía de la concertación (o de acuerdo de voluntades)

* Colección Lineamientos No. 5. Marco Conceptual y Lineamientos para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F., 1981.

CONTINUO CENTRALIZACION-DESCENTRALIZACION DENTRO DEL CUAL SE PRESENTAN LAS DISTINTAS FASES DEL PROCESO DE DELEGACION DE FUNCIONES O DECISIONES



del nivel federal del gobierno a los gobiernos estatales* y municipales".

El presente trabajo tiene por finalidad presentar un primer intento de definición de lo que es la *desconcentración administrativa* en su acepción genérica, así como de las diversas especies de la misma; *delegación simple (o de trámites), desconcentración de facultades y desconcentración territorial;* así como, en su caso, de los *órganos desconcentrados* encargados de estas funciones. Se presentan, asimismo, lineamientos generales que pretenden orientar el desarrollo de las acciones o programas de desconcentración administrativa que deben emprender las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

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

Delegación Simple

Concepto

Lo que convencionalmente podría llamarse *delegación simple (o de trámite) en la Administración Pública* "es un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión correspondientes".

Mediante la delegación simple se pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales, coadyuvar a la captación de información y realización de trámites iniciales y agilitar la toma de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la dependencia y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público o usuario.

Desconcentración de Facultades

Concepto

Se entiende a la *desconcentración de facultades* 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", debiendo publicarse tal disposición en el *Diario Oficial.*

La desconcentración de facultades permite por una parte, contar en ámbitos territoriales determinados, con funcionarios públicos o unidades administrativas que acercan en tiempo, espacio y especialidad las acciones y decisiones al público y por otra parte, contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Desconcentración Territorial

Concepto

La *desconcentración territorial* "es un proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades busca reubicar total* o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". La desconcentración territorial implica transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país y se puede considerar en consecuencia como la expresión físico-espacial de la desconcentración administrativa.

Se consideran tres tipos de desconcentración territorial:

a. Desconcentración Territorial Total
   Este tipo de desconcentración ocurre sólo en el

* Es el caso del Convenio Unico de Coordinación —CUC— suscrito por el Ejecutivo Federal, con los Ejecutivos Estatales.

* Sólo en los casos de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no se prevé la desconcentración total.

ámbito de la Administración Pública Paraestatal. Se da, cuando una entidad completa se traslada a otro punto del territorio (cambio de domicilio), o cuando el traslado de los órganos administrativos y de dirección complementa una desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en el área metropolitana de la ciudad de México las unidades de servicio a esta zona.

b. Desconcentración Territorial Parcial
Se obtiene, cuando unidades administrativas de alguna dependencia o entidad ubicada en el área metropolitana de la ciudad de México se trasladan a otro punto del territorio nacional.

c. Reubicación Territorial de Incrementos
Tiene lugar, cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el área metropolitana de la ciudad de México se ubica fuera de ella, por considerar que tales incrementos no son necesarios para realizar algunas funciones operativas y de apoyo administrativo interno en ese ámbito geográfico; y en cambio *sí* se necesita efectuarlas en el interior del país.

Organo Desconcentrado

Concepto

Un *órgano desconcentrado* "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".

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio. Sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las acciones que realiza, 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.

2. Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa

Para la Delegación Simple

a. El funcionario (delegante) debe tener encomendadas las atribuciones que pretenda delegar. Estas no deben de estar comprendidas entre aquellas que por disposición legal deba ejercer personalmente y por tanto no pueda delegar.

b. La delegación simple en la Administración Pública es un acto eminentemente discrecional del delegante, en consecuencia éste podrá en cualquier momento revocar el acto jurídico mediante el cual lleve a cabo la delegación simple.

c. La delegación simple debe recaer comúnmente en un funcionario de la dependencia, en su defecto sobre un funcionario que haya sido "habilitado" por la misma dependencia en los casos que sea jurídicamente permisible.

d. La delegación simple no implica que el funcionario delegante deje de estar en posibilidad para ejercer directamente cualesquiera de las facultades que haya delegado, en consecuencia, mediante la delegación simple, existe entre funcionario delegante y delegado, una competencia a la vez alternativa y concurrente.

e. La delegación simple debe revestir ciertas formalidades, como constar por escrito (acuerdo correspondiente) y ser difundida entre el personal de la dependencia y el público usuario en general.

Para la Desconcentración de Facultades

En materia jurídica

a. La desconcentración de facultades deberá publicarse en el *Diario Oficial* y darse a conocer internamente en las dependencias de la Administración Pública Federal.

b. La relación jerárquica y funcional respecto de las unidades administrativas que se ejercerá en la desconcentración de facultades deberá establecerse en los reglamentos o manuales según

el caso lo amerite, y ésta deberá corresponder a las facultades delegables del Titular.

c. El instrumento jurídico de la desconcentración de facultades señalará instancias y modalidades de revisión de decisiones.
d. El delegante no ejercerá las facultades que desconcentra y sólo puede revisar los actos que emita el órgano o persona en quien delegó dichas facultades.

En materia administrativa

a. La desconcentración de facultades puede plantearse en términos radicales e inmediatos, o presentarse también como un proceso gradual que contemple sus diferentes modalidades de desarrollo.
b. Previamente a la desconcentración de facultades, deberá realizarse en el órgano central un diagnóstico integral de su organización y funcionamiento.
c. La normatividad, la planeación, el control y la evaluación globales generalmente deben permanecer centralizados, mientras que las decisiones operativas, los recursos presupuestales correspondientes y el apoyo administrativo respectivo son funciones que deben ser objeto de la desconcentración.
d. La desconcentración debe derivarse de los programas sustantivos de la institución, para mejorar su eficiencia.
e. Es conveniente analizar los procedimientos de los servicios que se vayan a desconcentrar con el objeto de mejorar cada uno de ellos y evitar el traslado de vicios y deficiencias.
f. La desconcentración de facultades operativas deberá darse en forma completa para evitar la creación de dobles instancias de solución para el usuario del servicio.
g. Es recomendable elaborar programas integrales y específicos de desconcentración. Asimismo, la desconcentración de facultades de una dependencia deberá contemplar la posibilidad y conveniencia de relacionar su desconcentración con las de otras dependencias.
h. Es conveniente establecer un sistema de información que permita una adecuada coordinación entre el órgano central y el o los órganos que hayan recibido la desconcentración de facultades y de éstos entre sí.
i. Es recomendable establecer un sistema de control y evaluación de las actividades y servicios, de tal forma que sea posible conocer en todo momento en qué medida las unidades en donde se han desconcentrado facultades cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlas y con qué grado de eficacia alcanzan los objetivos que les han sido asignados.
j. Se procurará que entre las facultades desconcentradas y las que ejercen en el centro, exista un nivel de congruencia intra e interinstitucional.
k. Deberán realizar programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que éste asuma eficientemente las facultades que le han sido desconcentradas.
l. Se procurará concertar acciones a nivel individual y colectivo para el traslado, en su caso, del personal que se requiera en la desconcentración.
m. Los incrementos en recursos humanos de la Administración Pública, en su caso, deberán adecuarse a los propósitos y programas de desconcentración.

Para los Organos Desconcentrados

a. No contarán con personalidad jurídica propia y conservarán respecto del titular del órgano central una relación de dependencia jerárquica con todas las consecuencias en materia de reforma, modificación, revocación, nulificación y revisión, en su caso, de las resoluciones dictadas por aquéllos.
b. El órgano facultado en este proceso de delegación, comparte la misma personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y queda facultado para ejecutar funciones que son propias de la dependencia respectiva.
c. Su creación sólo podrá hacerse por ley del H. Congreso de la Unión o por acto del Titular del Ejecutivo Federal, los cuales deberán ser publicados en el *Diario Oficial* y sólo podrá ser revo-

cada por disposición de la misma o de superior jerarquía.

d. El instrumento de creación contendrá las modalidades de control, que en materia de recursos humanos, financieros y materiales, ejercerá el órgano central sobre su o sus órganos desconcentrados.
e. Este tipo de órgano se convierte en instancia obligatoria de cumplimiento inexcusable sobre la materia y cuantía, en su caso, y dentro del ámbito territorial que se determine, del tal manera que no podrá el órgano central sustituirlo, sino después que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión.
f. El órgano desconcentrado deberá estar incluido en los programas y presupuestos del órgano central, identificando en éstos los que correspondan a dicho órgano desconcentrado.
g. A toda creación de un órgano desconcentrado debe corresponder una precisión o adecuación, en su caso, de la estructura y procedimientos del órgano central.
h. La estructura del órgano desconcentrado debe ser congruente con la estructura de la organización central.
i. El órgano desconcentrado podrá actuar en un ámbito territorial específico que puede ser estatal, regional o bien comprender todo el territorio nacional.
j. Se buscará la unidad de mando y la coordinación de las acciones de la dependencia desconcentrada en un ámbito territorial determinado, identificando claramente las unidades que compongan al órgano desconcentrado y al titular responsable del mismo.
k. El órgano desconcentrado conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca la dependencia centralizada (órgano central) para el resto de sus unidades administrativas internas.
l. Deberá procurarse la coordinación, en su caso, de los programas del órgano desconcentrado con los de las autoridades estatales que les correspondan.
m. Deberá considerarse las interrelaciones operativas entre el órgano central y el desconcentrado, para que este entre en operación en forma oportuna, continua y eficiente.
n. Cuando las funciones del órgano desconcentrado o las condiciones del ámbito territorial en que se ubica lo requieran, se considerará la reasignación o bien la contratación local del personal.
ñ. Se desarrollarán acciones para la adecuada reubicación del personal que, en su caso, proceda readscribir, con el objeto de obtener en éste, una actitud favorable a la aceptación de su traslado.
o. Cuando de la desconcentración de una o más dependencias se deriven procedimientos complementarios respecto de un mismo ámbito territorial, se procurará que los órganos se ubiquen en una misma sede.

Para su ubicación

La ubicación o reubicación de órganos desconcentrados de carácter regional en las distintas zonas del país, se hará de acuerdo con el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal en los términos que establece el acuerdo presidencial respectivo del 11 de enero de 1978.

a. Se debe de tomar en cuenta el impacto económico y presupuestal de llevar a cabo acciones de desconcentración que impliquen costos inmediatos o directos para la dependencia y, en su caso, para la entidad federativa receptora.
b. Cuando la naturaleza propia del servicio o los estudios de costo-beneficio lo permitan, deberá adoptarse el criterio por entidad federativa, ubicando en lo posible los órganos en aquellas áreas donde efectúen el mayor volumen de sus acciones.
c. En el proceso de desconcentración deberá propiciarse, en su caso, la participación de autoridades locales, así como de representantes de los sectores privado y social, al mismo tiempo que de los instrumentos de coordinación de desarrollo regional.
d. Se deberá informar y orientar al público respectivo de las facultades desconcentradas en el ámbito de su residencia.