

Revista de
**Administración
Pública**

Empresa Pública

DESCONCENTRACION

67 / 68

Julio-Diciembre 1986



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Revista de
**Administración
Pública**

Empresa Pública

DESCONCENTRACION

67 / 68

Julio-Diciembre 1986



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Layo
~~Rafael~~ Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique ~~Caamaño~~
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
~~Rafael~~ Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga
Jorge Gaxiola
José Iturrriaga
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega, hijo
Manuel Palavicini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DIRECTIVO

Ignacio Pichardo Pagaza
Presidente

Alejandro Carrillo Castro
Pedro Zorrilla Martínez
Vicepresidentes

Gloria Brasdefer
Manuel Carnacho Solís
José Chanes Nieto
Alfredo del Mazo
Gabino Fraga
Héctor Mayagovtia Domínguez
Francisco Rojas Gutiérrez
José Francisco Ruiz Massieu
Carlos Sirvent
Consejeros

Xavier Ponce de León
Tesorero

Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso
Luis Gareía Cárdenas

DESCONCENTRACION

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director

José Chanes Nieto

INDICE

	Página
PRESENTACION	11
TRIBUNA	
La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional <i>Elena Jeennetti Dávila</i>	15
Descentralización y desconcentración <i>Jaime Baca Rivera</i>	33
La desconcentración. ¿Para qué? <i>Maria del Carmen Pardo</i>	43
Desconcentración y descentralización en México <i>Carlos F. Almada</i>	51
A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política <i>José R. Castelazo</i>	65
Orto, reiteraciones y disimulos en la desconcentración administrativa <i>José l. Villanueva Lagar</i>	77
Burocracia federal en Jos estados de la República. Descentralización y desconcentración <i>Sergio El/as Gutiérrez Salazar</i>	B9
DOCUMENTOS	
La desconcentración administrativa. Estudio teórico-doctrinario <i>Jaime J. Ponce Cumplido</i>	97
París y la región parisiense <i>Anne videt-Ouruatv</i>	155

Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1984. (D.O. 18 de Junio de 1984)	169
Desconcentración administrativa. Guía técnica	173
Desconcentración administrativa. El caso de la ciudad de México <i>Roberto Rfos E/izando</i>	203
Marco conceptual de la desconcentración en elSSSTE y elementos que la integran	219

ANTECEDENTES

Reformas tendientes a promover la desconcentración administrativa y territorial de la administración pública federal	243
Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. (D.O. 5 de Abril de 1973)	257
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)	259
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)	265
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)	271
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)	275

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 por los Servicios Coordinados de Salud Pública en los estados de Aguascalientes, Sonora y Veracruz y demás estados que vayan siendo desconcentrados en los términos del Convenio Unico de Coordinación y acuerdos de coordinación que al efecto se celebren. (D.O. 24 de Noviembre de 1981) 281

NORMATIVIDAD

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O. 29 de Diciembre de 1976) 285

Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. (D.O. 18 de Junio de 1984) 287

Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 1987. (D.O. 31 de Diciembre de 1986) 291

Revista de Administración Pública
No. 67-68, "Desconcentración" ter-
minó de imprimirse el 16 de abril
de 1987., en los talleres de Offset
Santiago, en Dr. Arce 79, Col. Doc-
tores, México, O,F.

El tiraje de esta edición fue de 1,000
ejemplares, más sobrantes de reposi-
ción.

Presentación

José María Luis Mora, en la exposición de motivos de la Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero de 1827, menciona los propósitos de la desconcentración administrativa -acercar las decisiones al administrado, la división política como fundamento del ámbito competencial del órgano desconcentrado y la unidad de éste- en los siguientes términos: "las leyes dictadas... han conspirado a la unidad de la división del territorio, así que ya no se advierte aquella monstruosa heterogeneidad que hacía tan difícil y complicada la administración de los diversos ramos puestos a cargo del gobierno. La división política ha sido la base de todas las demás... Por la ley orgánica se formarán los distritos (unidades desconcentradas), evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir a la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos".

Sobre el mismo tema, la desconcentración administrativa, Simón Tadeo Ortiz de Ayala, en su ensayo "México Considerado como Nación Independiente y Libre", la sugiere en 1832 en virtud de que "la subdivisión o buenas administraciones en todos los ramos, es un objeto del mayor interés, tanto para la mejor administración y progresos, como para el sostenimiento de la tranquilidad interior y exterior. Los puntos... situados a una distancia enorme del centro del gobierno supremo y de los jefes que lo dirigen, yacen en un completo abandono". En consecuencia, "para labrar la felicidad de la patria y asegurar sus intereses más caros y comprometidos... los puntos (distantes) .. exigen a la vez una administración sistematizada, uniforme y eficaz, que partiendo de un solo punto céntrico no se entorpezca", a través de "agentes de la administración nacional establecidas en tales puntos". En el caso de la ciudad de México, reitera la urgencia de desconcentrar su administración, en tanto "una sola mano o

gobernador ya demasiado ocupado en los negocios políticos. es imposible pueda atender a tan interesantes y complicados objetos", por ende, "la política y expedita administración ordinaria de México exige imperiosamente una subdivisión en cinco cantones grandes.... que, independientes, administren.... la justicia ordinaria y demás atribuciones municipales, a la par que... la política que se advierte en todos los ramos"

No obstante haberse perfeñado una doctrina desde hace siglo y medio e implantado medidas para desconcentrar a la administración nacional, aún perdura su concentración; por ello, es propósito actual integrado a la política de descentralización de la vida nacional.... "condición indispensable de nuestro proceso de democratización integral y también elemento que coadyuvará a la sociedad igualitaria que reclaman todos los mexicanos", en palabras del Presidente Miguel de la Madrid.

El centralismo, invocado para propiciar la igualdad, desarrollar armónicamente al país y evitar concentraciones de poder locales, es ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto nacional determinado por la Constitución y, en varios de sus aspectos, en su negociación misma. Sólo se puede administrar eficientemente de cerca.

Toda acción pública, social o privada debe estar dirigida a la realización de dicho proyecto y, en consecuencia, es tarea primordial evitar la concentración del poder, sea político, administrativo, económico o cultural en órganos, grupos, personas o regiones.

La ciudad de México es sede de decisiones públicas, privadas y sociales fundamentales, así como de actividades económicas y culturales. En muchos casos, la concentración administrativa obedece a la necesidad de dar respuesta a la población y a las actividades aquí (establecidas, por lo tanto, la transferencia de éstas hacia las entidades favorecerá la de la administración.

Consecuentemente, existe un esfuerzo por desconcentrar cabalmente a la administración federal, transfiriendo las competencias para tomar decisiones y prestar servicios a unidades establecidas en cada entidad federativa, dotadas de las funciones de apoyo para lograrlo y sujetas a las políticas, normas, criterios, planes, programas, coordinación y evaluación de los órganos centrales.

Con el objeto de contribuir al proceso de la desconcentración. en este número de la Revista de Administración Pública (RAPI) se han reunido ensayos, documentos, antecedentes y la normatividad aplicable a dicho proceso. Con él se espera coadyuvar a la precisión del concepto y al esclarecimiento de sus propósitos, contenido, alcance y consecuencias. La tradición nos obliga a ello, las necesidades nacionales exigen la desconcentración cada vez más amplia y mejor de la administración, integrada a la descentralización de la vida nacional, para la realización cabal de nuestras opciones políticas fundamentales.

La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional

ELENA JEANNETTI DA VILA

A primera vista, el problema de la desconcentración administrativa parece llano en cuanto a su concepción práctica y teórica, sin embargo, reviste tal complejidad que nos lleva hasta el análisis somero del Estado. Garcia Pelayo señala que es un hecho incontrovertible que el Estado contemporáneo se transforma necesariamente hacia un Estado eminentemente "social", cuya finalidad fundamental es la "procura existencial" de la ciudadanía y que se ha ido convirtiendo en un Estado distribuidor o "manager", hecho digno de consideración, ya que la razón de ser del Estado, de acuerdo con la doctrina, es la de gobernar y no la de producir.

Ciertamente, en el Estado se concreta o manifiesta el poder, cuya expresión es el gobierno, por lo cual el gobierno es un elemento que debe contar con capacidad de rectoría para conducir o condicionar la actividad de todas las instituciones que se dan dentro de un marco jurídico estatal y su finalidad debe ser, por esencia, la misma de la sociedad que

lo conforma, lo que lo convierte en un fenómeno dinámico que requiere de un permanente ajuste, cuyos fundamentos políticos y su función pueden y deben variar conforme se transforma en el tiempo el fenómeno social, por un sinfín de causas.

Aunque "la razón de Estado" s610 aparece implícita en los escritos de Maquiavelo, es un hecho que plantea a la política como una lucha permanente y total por el poder. Burdeau afirma que la esencia en el Estado es la forma en que se "institucionaliza" el poder. Weber a su vez, lo vincula con el derecho desde el punto de vista racional como una "compleja estructura normativa articulada y jerárquica", y estos pensamientos se complementan con Kelsen, cuyo punto de vista es la "estatización" que materializa lo normativo mediante la ejecución del ejercicio de poder, ejercicio que se vale de la fuerza y tendencia monopolizadora, el cual a su vez se apoya en la acción coercitiva, que contribuye a hacerlo realidad dentro de un aparato al través del que, quienes de-

tentan el poder legítimo ejercen su dominio dentro, para y por la sociedad con la que conforman un todo interdependiente.'

En México, la reseña sumaria de la evolución de las atribuciones gubernamentales, de las instituciones y de los medios para cumplirlas especialmente de la planeación, muestra -dice Chanes Nieto- que se han venido incrementando para responder a las realidades y demandas del país. "A tal crecimiento no ha correspondido un desarrollo cualitativo y equilibrado político, social y económico, que es el origen y fin de atribuciones, instituciones y medios", el país ha resentido un crecimiento desigual en todos los campos de actividad, permaneciendo a pesar de múltiples esfuerzos a lo largo de su historia, en el subdesarrollo económico y social, revelando el desarrollo administrativo características similares que se traducen, en la actualidad, en la coexistencia de sistemas de creación de bienes y servicios arcaicos, tradicionales y empíricos con métodos modernos ocasionando una secuela de descoordinación e ineficiencia de conjunto.' De acuerdo con una visión histórica panorámica, podría afirmarse que el punto nodal del desarrollo de nuestro país lo constituye la forma peculiar en que política y economía se han desarrollado y confluyen en el problema. Quienes contemplan el desarrollo socio-económico de México suelen analizarlo a partir de la década de los años cuarenta, punto de

vista a nuestro JUICIO erróneo, dado que los acontecimientos de México y su desarrollo general actual tienen sus raíces desde antaño, especialmente desde el siglo pasado, por lo que los temas de carácter político administrativo que engloban la vida económica, social y cultural de nuestro país no es posible tratarlos en abstracto, desligados de la realidad y de la historia. Estos son temas que siempre están en el foro de las discusiones y que son inagotables, tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública e invitan a tratar de desentrañar el verdadero contenido y dimensión de los conceptos'

MARCO CONCEPTUAL

México se ha querido sumar a la descentralización y a la desconcentración administrativas esperando encontrar la metodología y el camino para resolver múltiples problemas y acelerar su desarrollo, inútil es decir que a pesar de los intentos programados los resultados en lo general son parciales y condicionados a una pronta revisión. Situación que plantea, como hipótesis, que no es factible determinar la forma y manera de llevarlos al cabo si se buscan resultados permanentes y eficientes, sin antes analizar cómo se ha dado el centralismo presidencial y cómo ha sido nada menos que la avasalladora y permanente concentración del poder producto del poderoso mecanismo político centralizador, lo que ha producido, lo aceptemos o no, un Estado mexicano fuertemente centralizado por costumbres y hechos dentro de una vocación federalista siempre anhelante, nunca alcanzada, de que se cumpla en sus principios y fines con objeto de encontrar un cabal desarrollo nacional.

1 Velasco Monrov. Santiago G.; Descnconcentración. Descentralización y Coordinación Administrativa y Conceptualización del Estado. Monografías de clase. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, 1985-1986.

2 Chanes Nieto, José, "La Administración Pública en México". Artículo: "La Formación del Estado Contemporáneo", Revista Investigación Administrativa No. 54, Segunda Parte. Ed. I.P.N., México, 1985.

3 Córdova, Amaleo. La Formación del Poder Público en México. Serie Popular ERA/15. Ed. ERA,S.A., México, 1985.

4 Vetasc Monrov, Santiago G. Oo. Cit.

México tiene una profunda vocación federalista: su historia, su ámbito geográfico, sus diferencias étnicas, sus características regionales, así lo demuestran y así lo requieren. El Estado federal por origen y esencia implica desconcentración y descentralización del poder, de decisiones, de atribuciones, de funciones, de recursos, de beneficios “y la sociedad civil mexicana, a lo largo de su historia, con su innata sabiduría ha rechazado cualquier forma de centralización excesiva”.⁵ Estimamos, por tanto, que la desconcentración y la descentralización implican antes que nada el estudio de dos tipos distintos de concentración siempre concomitantes e inseparables entre sí: la concentración política y la concentración funcional, planteamiento que necesariamente nos conduce a la génesis y desarrollo del poder en nuestra patria, no sin antes precisar el marco conceptual y la terminología de los postulados que en este análisis le dan forma y contenido a la historia y a las ideas. Por tanto, situarnos conceptualmente nos lleva al menos, desde nuestro personal punto de vista, a definir, aceptar o delimitar acciones. De suyo definir un concepto se dificulta porque forma parte del lenguaje político-técnico que los sectores público y privado utilizan para sustantivar y legitimar sus acciones. Con esta salvedad podemos entender por centralismo la concentración de poder en un ámbito jerárquico superior, con el fin de reunir en una sola persona o cargo la facultad de tomar las decisiones supremas o las más importantes del grupo social.

En cambio, la centralización es un mecanismo. En la centralización existe unidad funcional, es decir, utiliza una organización estructurada jerárquicamente en la cual los órganos

superiores reúnen los principales medios de acción y de control, así como los de decisión. Para Jeanne Swick-Pouydesseau todas las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales son la competencia de un gobierno central como es el caso de Francia. La centralización desde cualquier punto de vista se manifiesta por la aparición de un órgano central, cuya posesión de poder le da los elementos necesarios para tomar decisiones importantes y trascendentales en materia política, económica, social y cultural. A diferencia del caso de Francia, en México este poder está ubicado en la presidencia de la república por mandato constitucional, en la persona del presidente, en la cual se deposita la facultad de decisión política creándose, paradójicamente, el centralismo político dentro del marco federal.

Por su parte, la centralización administrativa se refiere al poder de tomar decisiones en cuestiones administrativas por medio de una persona u órgano central: el ejecutivo. La centralización administrativa existe, señala Serra Rojas, "cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene una unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal". La concentración de poder significa acumulación permanente del mismo y es resultado de un proceso centralizador, resultado sin el cual la centralización, que es a su vez medio y fin, no existiría.

La centralización, la concentración, la descentralización (en todas sus formas) y la **desconcentración no son instituciones** uruvas. son en la práctica fórmulas interdependientes que contienen principios y **tendencias**,

⁵ tbrderri.

modos de ser de un aparato político o administrativo.

En nuestro país, los efectos negativos de la centralización de las actividades administrativas del gobierno federal en lo que se refiere a la prestación de bienes y servicios y a la lentitud burocrática, dentro de otras importantes consideraciones, han ocasionado el cuestionamiento de la estructura de todo el aparato gubernamental, por ello, el tema de la centralización es materia de preocupación y de discusión cotidiana. A partir de los años setenta se decidió combatir de manera sistemática la centralización mediante una serie de decisiones tendientes al acercamiento de la administración a todas las regiones de la nación, con el propósito de acelerar y agilizar los trámites inherentes y de terminar, asimismo, con funciones duplicatorias y sobre todo de desperdicio de recursos. Las medidas que en este sentido el gobierno federal ha ido tomando se traducen en una forma de organización más amplia y su fórmula es: la desconcentración administrativa y la descentralización funcional, esta última mejor definida como "coordinación intergubernamental".

La desconcentración como método puede ser una alternativa viable, pero sólo en la medida en que se lleve al cabo, rebasando los niveles formales de recetario, para convertirla en acción transformadora de un cambio político por una parte y administrativo por otra, que impacte al aparato burocrático, a toda la estructura jurídica y a las reglas socio-económicas. La apertura de oficinas de trámites y servicios administrativos en diversos lugares del país o la reubicación de entes paraestatales en otras regiones fuera de las grandes ciudades, hasta la delegación o transferencia, condicionada por convenios parciales o totales de algunas responsabilidades o quehaceres no es

suficiente, significa un simple descongestionamiento." Debido a la complejidad de funciones y a la dificultad que se tiene para resolverlas, el órgano central se ve en la necesidad de delegar parte de su autoridad en busca de una mayor eficiencia a fin de alcanzar los objetivos encomendados.

Por lo tanto y en resumen, se considera como desconcentración administrativa a la creación o fortalecimiento de órganos descentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una ley o un reglamento. Los órganos desconcentrados o funcionalmente descentralizados pueden conformarse por materia o por territorio.

La doctrina se manifiesta unánime en conceptuar a la descentralización política, por su parte, como un sistema jurídico de organización estadual que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones, decisorias y ejecutivas -que podrían ser de carácter económico o de servicio- a otra persona jurídica ya existente o, en caso negativo, que se crea de acuerdo con la ley, quedando sujetas estas entidades, que poseen personalidad jurídica propia, al sistema de control y vigilancia establecido por el Estado.

Descentralizar, dice la Real Academia Española, significa transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad. Así, transferir es separar ciertos servicios, funciones, atribuciones o facultades. Por tanto, "la ciencia de la descentralización radica en la transferencia de competencias. Funciones pro-

6 Rosigüe Calas. Jesé Antonio, La Política Desconcentración en México. *Monografías* de clase: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1976.

pias del Estado a otras personas jurídicas públicas", Sin embargo, señala Domínguez Alcahud, no es sólo la transferencia de competencias estatales a otros entes, sino "también el sometimiento de éstos en cuanto al ejercicio de tales competencias a la tutela del Estado".

Evidentemente, no se refiere a la descentralización política, sino a la técnica, pues la política implica la concesión definitiva de facultades pactadas dentro del Estado en un sistema federal. La descentralización es también una estrategia para diversificar, transferir o trasladar facultades de decisión y ejecución y sus vertientes pueden ser de carácter eminentemente político o exclusivamente técnico o de especialización. Acosta Romero afirma que la descentralización política se refiere a la distribución del poder político, a las potestades y atribuciones públicas.

La descentralización política comprende la forma del Estado o la forma de gobierno e implica la existencia de una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de un límite territorial, ya sea del Estado nacional, de la federación o del municipio.⁸

La creación o la aceptación de entidades políticas libres y soberanas dentro de una nación corresponde a niveles constitucionales en donde estas entidades, aunque poseen autonomía política, quedan vertebradas a un gobierno federal mediante un pacto, como es nuestro caso conforme al artículo 40 de la carta magna: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación

establecida según los principios de esta ley fundamental". Así, la concertación política es una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado.

La desconcentración del poder político ha sido poco tratada por considerarse una práctica muy difícil de llevarse al cabo. Políticamente, el poder del Estado es uno e indivisible, sin embargo, para su ejercicio se divide en tres áreas o ramas especializadas conocidas por su actividad legislativa, ejecutiva o judicial, esquema que se repite a nivel estatal, lo cual ha quedado truncado en el caso municipal. La desconcentración, en la mayor parte de los casos en que se aplica, significa un descongestionamiento físico y funcional.

La centralización ha arrebatado al municipio su capacidad política integral "y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando por el fortalecimiento de nuestro sistema federal". Así lo señala la exposición de motivos a las reformas del artículo 115 constitucional: "no requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio".

Ya el presidente Luis Echeverría Álvarez manifestaba en su V informe de gobierno: "Para combatir el centralismo administrativo se ha fortalecido el programa de delegación y desconcentración de facultades, fundamentales a la provincia, de la mayor parte de las dependencias federales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal", sin tocar el problema de fondo: el centralismo político producto del acumulamiento del poder por una excesiva concentración del mismo.

¹ Vetasco Monrov. Santiago G. Oo. Cit.

⁸ Acosta Romero. Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. S.A. México, 1981.

EL PROCESO DE DESCONCENTRACION

Se puede afirmar que desde hace quince años -dice Velasco Monroy- "la administración pública federal ha intentado, por lo menos formalmente, la desconcentración de sus dependencias y entidades; en algunos sectores, se han obtenido avances y logros substanciales, pero estos resultados no han impactado en el ámbito municipal propiamente dicho, porque se han dado siempre dentro de lo que se entiende por desconcentración administrativa". Por supuesto que los avances en la desconcentración han beneficiado a los habitantes de los municipios y a los ayuntamientos, ya que, de alguna forma u otra, se han acercado las decisiones, los trámites y los servicios de la administración pública federal (y estatal en su caso) al lugar donde se generan las demandas de la población!

Este acercamiento a la demanda local produce en la zona metropolitana un descongestionamiento que debe sufrir una constante revisión y adecuación, que debe meditar y planearse muy detenidamente, dado que puede resultar contraproducente al acarrear perjuicios en las ciudades sede y en los municipios receptores, comunidades y lugares que en la mayor parte de los casos no se encuentran preparados para absorber el impacto, ni física, material, económica y espiritualmente hablando, y por lo mismo pueden reaccionar con un fuerte rechazo social.

Coincidimos con Velasco Monroy en que "los esfuerzos para revitalizar el federalismo por la vía de la desconcentración funcional y territorial se verían trancos y sus resultados limitados, si los gobiernos de los estados y las autoridades municipales no la llevan a cabo en

sus propias administraciones. La desconcentración debe ser integral, comprendiendo todas las áreas y niveles de gobierno, mediante un esquema de regionalización única, que permita la convergencia, la concurrencia y la coordinación efectiva de las acciones públicas, dentro de una misma dimensión espacial, tal como se ha intentado en el presente sexenio en el Estado de México".⁹

La desconcentración es un proceso en cadena e implica a su vez la desconcentración de la administración pública municipal, necesaria e impostergable, ya que ésta debe también acercarse, más que ningún otro nivel de gobierno, a la comunidad y al ciudadano mismo. Pero para que se dé esta desconcentración en el ámbito municipal, se precisa de algunos elementos y factores, entre los que se encuentran las atribuciones legales. Así, en primer término, sería necesario legislar sobre la materia, dado que la desconcentración administrativa a nivel municipal no está contemplada específicamente por la mayoría de las legislaciones de los estados. Los ayuntamientos deben tener una base jurídica para la creación de órganos desconcentrados propios, así como para dotar a estos últimos de su propio régimen legal. Es inaplazable una revisión del marco jurídico constitucional que permita una redistribución de competencias y atribuciones entre la federación, los estados y los municipios. Desde 1982, Gutiérrez Salazar ya señalaba con claridad este problema: "... La necesidad de analizar el marco actual de distribución de competencias, para detectar aquellas que puedan ser absorbidas por los estados y municipios. Esto implica una acuciosa revisión, fundamentalmente a los artículos 30., 27, 73 y 115 constitucional y, en forma particular, al

título quinto de la Constitución General de la República que se refiere a los estados de la Federación". El federalismo y la descentralización de la vida nacional implican necesariamente la partición de los estados, de los municipios, de las comunidades locales y del ciudadano en las decisiones que hay que tomar y que los afectan y en lugar que les afectan.

En relación a estos aspectos, Chanes Nieto señala que "debe ampliarse... el ámbito competencial de estados y municipios, transfiriendo atribuciones federales con vocación local y los recursos de toda índole que para ellas dispone la administración federal, necesitándose al efecto: Revisar permanentemente al marco normativo para determinar los ámbitos competencias federal, estatales y municipales, a fin de que respondan a los requerimientos sucesivos que el país presente. Analizar cada una de las atribuciones de la administración federal y determinar la conveniencia de que sean cumplidas por las administraciones estatales y municipales. Cada atribución o institución transferida implica la de los recursos materiales y el personal respectivo o aumentar proporcionalmente las participaciones en ingresos federales de estados y municipios. incrementar la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios para garantizar su eficaz desempeño";?

Todo ello requiere, además de una profunda y sistemática preparación cívica en la que todos los medios culturales y de comunicación masiva deben colaborar, pues implica un cambio psicosocial de envergadura nacional, sin lo

cual el proceso no es fácil de asimilar a nivel local. Preparación que, al estar ausente en la práctica, ya ha creado rechazos y retrocesos, con desgaste administrativo e inversiones inútiles y frustraciones personales y aun gremiales. "Todo parece indicar que el gobierno federal se muestra reticente para realizar una verdadera descentralización por la vía de transferencia de atribuciones y la definición de competencias por las modificaciones al marco normativo, y el proceso de descentralización parece que se limitará a la desconcentración y descongestionamiento de la administración pública federal, y en el mejor de los casos a promover lo que se conoce como federalismo por convenio".

Gutiérrez Salazar señala con firmeza que: "... No se debe promover el 'federalismo por convenio' que conduce, como ya ha sucedido en nuestro país, al 'centralismo descentralizado'; ésto es, a que las decisiones fundamentales para la vida política, administrativa, económica y social del país se tomen unilateralmente en el centro y por autoridades federales dejando tan sólo a las autoridades locales la ejecución de estas acciones que, por lo demás, se determinan a través de convenios administrativos en los que muchas veces se incorporan, incluso, materias de dudoso carácter conveniente por parte de los Estados". Esta renuencia, esta desconfianza para llevar a cabo una auténtica descentralización, puede obedecer a la estructura misma de nuestro sistema político, el cual gira en torno a un ejecutivo fuerte manifestado en el presidencialismo, cuya fuerza se fundamenta precisamente en la concentración del poder, en el centralismo y en la burocracia, fenómeno político que se justifica en el pasado histórico al irse consolidando el

11 Gutiérrez Sataaar, Sergio E., "El Federalismo Mexicano y la Coordinación Inteegubemarrentat". En Revista de Administración Pública No. 54. Ed. INAP, México 1983.

12 Instituto Nacional de Administración Púbttca. Portalecimnto del Municipio". Gaceta Mexicana de Adrninistración Pública Estatal y Municipal No. 16 v 17. Ed. INAP, México, 1985.

Estado mexicano como un Estado internacionalmente fuerte, pero que en nuestros días debe encontrar otras pautas de fortaleza.

La descentralización política y administrativa es contraria al centralismo, por lo que su ampliación aparentemente implicaría a su vez el debilitamiento del presidencialismo, idea que nos negamos a aceptar. Históricamente, es muy difícil que el centralismo del gobierno federal e incluso de los estatales se revierta efectivamente. "Distribuir el poder es la base y el éxito de la descentralización política", afirma el especialista francés Francois D'Arey: "La descentralización, redistribuir el poder, no implica la pérdida de la unidad nacional, pero si la realización de un cambio en las estructuras y actitudes políticas. Por supuesto que el cambio político, la creación de nuevos centros de poder, la descentralización, provoca el surgimiento de nuevas élites de poder en las regiones, ya que este proceso es por necesidad, la distribución del poder no sólo de los servidores; de las facultades o de la población". "La redistribución y descentralización del poder del Estado del nivel federal hacia el nivel estatal y de éste hacia el nivel municipal, equivale a devolverle al propio Estado su capacidad de gobernar la población y el territorio en todas las regiones y localidades del país."

La coordinación o "descentralización funcional", es una variante de la desconcentración y lleva larvado un convenio de cooperación. Sus raíces datan del periodo de Venustiano Carranza. Sus modernos propósitos están incluidos en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el cual constituye el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la concertación intergubernamental. "Históricamente, la coordinación re-

presentó un substancial avance que logró la unidad, congruencia y homogeneidad en muchas materias, así como la racionalidad en la utilización de recursos, pero también habría de reconocer que, en muchos casos, significó la pérdida de funciones por parte de los gobiernos estatales y municipales, los cuales fueron absorbidos por la Federación. Esto provocó, a nivel municipal, que los gobiernos locales tuvieran un quehacer casi nulo originando su debilidad";

LA CONCENTRACION URBANA

Durante el sexenio 1976-1982 se hizo énfasis en la reforma administrativa. De la misma se desprendió un proceso de desconcentración que trató de ir más allá de lo meramente administrativo, al considerar las dimensiones económicas, políticas y sociales que implica el proceso de concentración urbana. Para nuestro país, como para todos los de América Latina, el siglo xx pasará como la historia de la transición de las sociedades rurales a sociedades urbanas, sumando a esta transición todas las implicaciones sociológicas que conlleva. A principios del presente siglo, el 70% de la población vivía en el campo, en poblaciones menores de 2,500 habitantes y sólo un 30% en pequeñas y medianas ciudades que no rebasaban la cuota del millón de habitantes. Para el ya cercano año 2 mil, se estima que por lo menos el 80% de la población vivirá en ciudades de 2,500 habitantes hasta 25 millones, cifra a la que alarmantemente se va acercando nuestra gran metrópoli. Actualmente, los países industrializados tienen entre 85 y 93% de población urbana. En los países desarrollados el proceso de urbanización fue precedido de un proceso de industrialización y desarrollo

del comercio; en los países de América Latina el proceso es consecuencia de fuertes corrientes migratorias, las que no encontrando oportunidades en las zonas rurales, a veces ni de subsistencia, buscan en las ciudades la solución, la mayoría de las veces ofreciendo una mano de obra bastante barata y nulamente calificada, la que poco a poco le da al inmigrante y a su familia la posibilidad de asentarse definitivamente creando toda una carga urbanística.

Debe recordarse que desde que los liberales llegaron al poder, a mediados del siglo pasado, su más caro deseo fue industrializar al país: Juárez murió con este deseo. Díaz avanzó mucho en este terreno, pero descuidó tanto el aspecto político, que la misma revolución que lo derrocó trastornó al país. Carranza, Obregón, Calles y Cárdenas reconstruyeron al país y sentaron las bases económicas y políticas para que Avila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos vieran realizarse el antiguo sueño liberal, sólo que 100 años más tarde. Este desfasamiento cronológico en la agenda del desarrollo nacional, tuvo como consecuencia el crecimiento amorfo de una estructura urbana nacional desvinculada de las actividades económicas básicas acentuándose la dependencia del exterior. Así, en la década de los setenta este problema se convirtió en una característica más de nuestro subdesarrollo socioeconómico.

Una de las deformaciones más comunes de la estructura urbana en los países subdesarrollados es la macrocefalia, es decir, la concentración de población y recursos en unas cuantas ciudades y la desruralización incontenible. Al lado de la macrocefalia se da la dispersión, aún existen en nuestro país más de 95,000 asentamientos con menos de 1,500

habitantes a los que muy difícilmente se les pueden proporcionar servicios.

A partir del régimen de Díaz Ordaz (1964-1970) se empiezan a percibir los síntomas de esta anomalía urbana y se hacen los primeros esfuerzos planeados para evitar que la ciudad de México siga creciendo desorganizadamente, iniciándose una política de "programas" y "polos de desarrollo" para equilibrar las actividades económicas del país. Con Luis Echeverría, López Portillo y De la Madrid este proceso ha seguido cobrando importancia. A pesar de ello, Angel Mercado señala que mediante la intervención de urbanistas y administradores públicos no se han registrado casos de ciudades cuyos problemas se hayan resuelto. "Más bien es lo contrario: aquí y allá abundan los ejemplos que evidencian una sucesión casi continua de fracasos, los que además de no resolver gran cosa, actúan las más de las veces también como causa adicional y acumulativa de nuevos problemas urbanos." Reflexión que impulsa a reconsiderar aquellas acciones intencionadas que se circunscriban dentro del conjunto de estrategias, técnicas e instrumentos previamente establecidos en un plan que controle, regule e influya en los procesos urbano-demográficos, con la finalidad de descongestionar los grandes centros de población y evitar que estos resurjan en el futuro. Fenómenos que requieren de estrategias tales que renueven sólidamente todos los obstáculos administrativos, políticos o sociales que hoy existen. Luis Echeverría, al referirse a las migraciones hacia la ciudad de México, expresó que: "Se trata de un fenómeno natural que no puede frenarse de modo compulsivo. El único medio efectivo para lograrlo es vigorizar la economía en el interior del país, crear nuevos polos de desarrollo regional, descentralizar la industria, las actividades administrativas y

los centros educativos para que el desenvolvimiento pujante de la provincia compense el espejismo de la gran ciudad... "

El papel que el Estado ha jugado en el proceso de concentración-desconcentración ha ido variando según la prioridad que le ha dado a sus consecuencias y al conocimiento que ha tenido de éstas. Así, en un principio (1958-1964) lo ignoró; más adelante (1964-1970) cuando se percató de que frenaba el desarrollo económico y social del país, lo trató de contrarrestar mediante la creación de polos de desarrollo, combinando esta política con una serie de incentivos fiscales y subsidios que las más de las veces concluyeron con la formación de ramas industriales sobreprotegidas e incapaces de generar el grado de polarización deseada. En la primera mitad de la década de los setenta se ensayaron infinidad de proyectos y políticas tendientes a desconcentrar especialmente a la ciudad de México. En esta etapa el problema hizo conciencia, pero las soluciones que se presentaron fueron parciales. Al cambiar el titular del poder ejecutivo federal en 1976, con un peculiar espíritu de renovación se organizó un sistema de planeación y programación a nivel nacional para determinar los principales problemas del país (entre ellos la concentración); se trazaron los planes y programas a seguir; se legisló en función de los nuevos objetivos nacionales; se crearon organismos oficiales para coordinar, ejecutar y evaluar los proyectos; sin embargo, pese a la racionalidad y rigor metodológico que los caracterizó se vieron frenados."

En el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid se ha intensificado todo el proceso de descentralización de la vida nacional cuyo resultado tendrá muy pronto que evaluarse,

pero que, a primera vista, no ha logrado alcanzar los niveles esperados, lo que nos lleva a considerar los factores que obstaculizan nuestro desarrollo: "La ausencia de decisiones políticas en los altos niveles jerárquicos del Estado, en relación a la ejecución de sus propios proyectos. La falta de apego a la norma jurídica tanto de funcionarios públicos como de la iniciativa privada en relación a la desconcentración. La falta de una exhaustiva simplificación de la intrincada, compleja y aún contradictoria legislación administrativa. Inexistencia de centros urbanos que ofrezcan niveles de comodidad e infraestructura para la población e industria, comercio y servicios que se desean desconcentrar. El carácter tecnocrático con que se han elaborado planes y programas en los que se involucra a amplios sectores de la población sin considerar la existencia de niveles efectivos de participación y decisión de éstos. El desconocimiento en sí de muchos de los aspectos que implica el proceso de desconcentración, particularmente los aspectos de carácter político-económico y los psíquico sociales".! En suma, ha faltado el análisis profundo de los mecanismos de concentración que frenan los cambios. Lo importante no es quitar los obstáculos, sino hacer realidad la finalidad perseguida con una organización federalista, en la cual el poder político esté debidamente desconcentrado.

EL REGIMEN FEDERAL MEXICANO

En México, como en algunos otros países de América Latina, se adoptó la forma federal de gobierno por la influencia y prestigio del modelo institucional de Norteamérica y, desde luego, obligados por sus condiciones históricas

internas. Los países latinoamericanos son a la fecha más centralizados que los Estados Unidos de Norteamérica, porque el gobierno central dispone de poderes que dejan muy poca autonomía a las iniciativas de los estados o provincias. Si agregamos a esto las tradiciones coloniales que acostumbraron en exceso a los latinoamericanos al autoritarismo y a la centralización, tendremos que el federalismo adoptado en nuestros países el siglo pasado, fue más un propósito descentralizador para instituir ciertas libertades locales con las que no se contaba y a las que no se estaba acostumbrado, que un pacto entre iguales, suceso que no produjo un auténtico cambio político-social y por ello el propósito a la fecha, aún, no se ha alcanzado, pues el centralismo sigue siendo una característica de nuestros sistemas. Esto se debe también, en parte, a que las constituciones latinoamericanas son susceptibles de ser modificadas que la estadounidense. Por ejemplo, en México, aunque se requiere la ratificación del voto del Congreso por la mayoría de las legislaturas de los estados, el sistema de disciplina del partido oficial ha minimizado tal exigencia al disminuir la oposición; de esta manera, cuando las transformaciones económicas y sociales de emergencia han exigido mayores poderes federales ha sido relativamente sencillo agregar los mismos en la Constitución.

MEXICO y SU INDEPENDENCIA

En 1821, México nace a la independencia y, desde entonces, su lucha ha sido permanente y sostenida por autodeterminarse como pueblo en la libertad y en la dignidad. La promulgación de la primera Constitución de la República significó un triunfo sobre las fuerzas que pretendieron prolongar las condiciones

políticas y sociales de la Colonia.¹⁹ El primer Congreso Constituyente percibió, con gran visión, "que no podía haber otro centro de unidad ni otro enlace que estrechara entre sí a las diversas provincias de esta nación; sino una Constitución Federal que reconociera la totalidad de los pueblos al pronunciar su independencia". Desde 1821 hubo múltiples medidas tendientes a definir las atribuciones gubernamentales y, en consecuencia, de la administración pública. Fue hasta 1824 que se definieron decisiones políticas fundamentales que perduran hoy: soberanía nacional, autodeterminación y solución pacífica de los conflictos, orden constitucional, la República, la forma de Estado federal, la división del poder público para su ejercicio y la forma de gobierno presidencial. A partir de 1824 es lucha constante de nuestro pueblo conservar y robustecer el régimen federal, por ser un instrumento de unidad que evita la disgregación y preserva la personalidad y las expresiones culturales de las entidades federativas, por ser también hábil forma de organización política y administrativa, una instancia de representación democrática y una sólida base para apoyar e impulsar el desarrollo colectivo."

Desde 1824 a 1857, como sabemos, el país sufrió grandes infortunios: luchas entre centralistas y federalistas, escoceses y yorquinos, progresistas y conservadores; rebeliones y cuartelazos a cada momento y con cualquier pretexto, aun cuando se invocara siempre el bien de la nación; la hacienda pública en bancarrota; la independencia de Texas; la invasión de 1847. Durante estos años de anarquía fue imposible el progreso económico y social de

¹⁹ Chanes Nieto, José. OP. Cit. Primera Parte, México, 1984.

☛ Ibidem.

México. La agricultura y la ganadería se hallaban arruinadas, las minas se abandonaban, los caminos se deterioraban, el comercio interior era precario ante la desconfianza y las alebaldas y el exterior estaba limitado por los aranceles y el contrabando. Ante situación tan desoladora fueron impotentes las instituciones creadas para el cumplimiento de los objetivos que en cada periodo gubernamental se invocaban. Al lado de la necesidad de allegarse recursos, los gobiernos afrontaban la de crear la administración. Estas tareas se veían interrumpidas a cada momento por las insurrecciones y las asonadas, así como por la sustitución del régimen federal por el central; de ahí que los exiguos recursos se destinaran a mantener la paz siempre precaria y, consecuentemente, no los había para cumplir los planes y programas a cargo de las autoridades."

EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO

Como hicieron notar en sus respectivos tiempos Marx y Lenin, la irrupción del capitalismo occidental en los países dependientes destruyó los intentos de éstos por crear un desarrollo económico independiente paralelo a su independencia política. México, al igual que el resto de Latinoamérica, había venido dependiendo, desde la época de la Colonia, de la exportación de unos cuantos productos primarios, haciendo depender su economía del mercado mundial, siempre inestable, de metales preciosos, agrícolas o artesanales, así como de la inversión extranjera siempre interesada sólo en la producción primaria, situación que se ha prolongado en el tiempo.

Cualquier intento de desarrollo económico fracasó en el siglo pasado debido al vacío de poder, al no existir en los herederos naturales del poder político que fueron los criollos, ninguna experiencia, produciéndose un caudillismo fragmentado y regional que en defensa de sus intereses personales luchó entre sí, destruyéndose y destruyendo al país.

El periodo llamado "de la anarquía", contempla un Estado nacional que lo es sólo de nombre, sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una miríada de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes centrales. Es también indudable que los dos campos ideológicos a los que se afiliaron los caudillos de una u otra tendencia —el conservador y el liberal— buscaban, cada uno con soluciones políticas radicalmente opuestas, el remedio a los males del país." Bobbio afirma que: "Es evidente que desde la época de la Colonia el desarrollo de América estuvo estrechamente ligado al desarrollo del capitalismo mundial. . ." En este sentido, es posible sostener que el caudillismo del siglo XIX refleja, en un nivel político, los vínculos de dependencia que existían a nivel económico entre las regiones. La lucha caudillista fue, sin duda alguna, una lucha entre regiones, pero de oligarquías que aspiraban al control de los mecanismos necesarios para dominar la totalidad del sistema. Caudillismo que en el tiempo fue controlado con base en facultades extraordinarias del poder presidencial, política que aparece hasta nuestros días, aunque el "caudillismo" tenga otra cara y otro signo en la actualidad.

En suma, "como ya nadie parece poner en duda los gobiernos de Juárez y de Díaz, así

como el régimen emanado de la revolución, se caracterizan ante todo por una extraordinaria concentración del poder, debido al fortalecimiento del ejecutivo." Podría afirmarse que la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas, residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social, dentro de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política.²³ Raíz política trascendental que no debe perderse de vista al considerar las modernas ideas de desconcentración política o administrativa. El capitalismo de privilegios legitimado durante el porfiriato dio origen a una oligarquía terrateniente; a una enorme burguesía ineficiente; a una clase obrera muy incipiente... y a un campesinado aislado... a un capitalismo, en fin, desestructurado, débil y con enormes desigualdades, alejado de la racionalidad y eficacia alcanzadas en otras latitudes. Al diseño de desarrollo económico capitalista elaborado por el porfiriato y basado fundamentalmente en el reconocimiento político del Estado a la propiedad, propusieron un nuevo modelo de desarrollo económico, igualmente capitalista, basado este en la pequeña propiedad privada."

"La lucha política, con las ideas y con las armas, transformó al país; nada obedeció a planes preestablecidos; las soluciones impuestas, ya con Juárez, ya con Díaz, fueron el resultado directo de los intereses que en las pugnas de grupos lograron el triunfo. En reali-

dad, en el porfiriato encontramos claramente una coincidencia, no casual desde luego, sino necesaria, de dos hechos que unidos condicionan el desarrollo posterior de México: por un lado, el fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder personal y la sumisión, de grado o por la fuerza, de todos los elementos opuestos a este régimen o la conciliación de los intereses económicos en una política de privilegios, de estímulos y de concesiones especiales; por otro lado, una concepción del desarrollo convertida en política económica, en la que no sólo se distingue entre extranjeros y nacionales, sino que se busca la colaboración de ambos, en la inteligencia de que tanto unos como otros, teniendo que invertir e invirtiendo, por este único hecho ayudan de la manera más eficaz el engrandecimiento de la patria. En la práctica, el resultado fue un sorprendente crecimiento de las fuerzas productivas, que se tradujo en un aumento de la producción del 2.7% en relación con un aumento de la tasa de población del 1.4%". "Dos factores actuaron en este sentido. Por un lado, las inversiones extranjeras directas, que encontraron campo de acción propicio en la economía mexicana y fueron cuantiosas en los ferrocarriles, el comercio, la minería y la industria; por otro, la demanda externa de mercancías de exportación aumentó y los ingresos por concepto de exportación de bienes ascendieron más o menos en forma continua. El aumento del ingreso, la orientación de la agricultura hacia el mercado, la formación de un proletariado agrícola e industrial y la más estrecha vinculación interna y con el exterior debido a mejores comunicaciones, crearon mercado interno y facilitaron la obtención del externo. Los factores productivos podían ahora ser utilizados en aprovechar las oportunidades de ganan-

²³ Ibidem.

²⁴ Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México. Ed. "El Caballito", 3a. edición. México, 1972.

cia que se presentaban, Junto con estos fenómenos coadyuvaron decisiones de política económica en apoyo de esas tendencias, como fueron los subsidios a la naciente industria y la depreciación de la moneda que, ligada a la plata, se devaluó hasta principios del siglo xx".²⁵ Estudiar la economía a partir de 1940 es en cierto modo observar el resultado de un proceso -dice Amaldo Córdova- "sin saber cómo comenzó y se desarrolló".

FACULTADES DEL PODER PRESIDENCIAL

El uso a veces necesario, a veces caprichoso, durante el siglo pasado hasta el porfiriato, de facultades extraordinarias del ejecutivo con el fin de unificar y fortalecer al sistema, se fue haciendo tradicional, agrupando a los políticos en torno a individuos y no con base en los principios federalistas. Las masas populares no llegaron a alcanzar, en un proyecto democrático, la solución a sus necesidades sociales locales. Carencias que la clase intelectual presentó por delante de sus intereses liberales en un proyecto nacional a los constituyentes de 1916, quienes de inmediato adoptaron las demandas, atrayendo así a su causa el sentir popular. El movimiento maderista fue la expresión de una revolución política que buscó negar la propiedad privilegiada del porfiriato —dice José María Calderón— para "restaurarla como propiedad privada móvil, transferible, comerciable y liberal, conjuntamente con la fuerza de trabajo de la gran propiedad agrícola y de los enclaves en que se hallaba sujeta política y económicamente, a fin de dinamizar las relaciones capitalistas sin romper los vínculos con el mercado capitalis-

ta mundial.?" Al reconocer las exigencias populares: "tierra para los pueblos y mejores salarios con jornada máxima de ocho horas, al lado de las exigencias liberales de los ideólogos de las clases medias, la revolución mexicana tomó un carácter inédito y se convirtió en una revolución social". Así, los objetivos de la revolución de 1910-1917 recogen las aspiraciones del pueblo y la Constitución los convierte en preceptos para la acción pública y privada.

"Madero, pese a que su programa, no había previsto más que una renovación política, no había sido capaz ni tan siquiera de abatir el antiguo orden político. Sus sucesores, en cambio, organizados en el movimiento constitucionalista y bajo el mando de don Venustiano Carranza, no sólo arrasaron con el viejo régimen, sino que impusieron su programa, política y militarmente, de manera exclusiva. Los **constitucionalistas** conservaron como núcleo esencial de su programa social las instancias fundamentales de la revolución política: la defensa a ultranza del principio de la propiedad privada, el proyecto de un desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema jurídico de libertades públicas (se trataba, como puede verse, de las más grandes aspiraciones de las clases medias mexicanas). Pero al mismo tiempo, los constitucionalistas arrebataron a los movimientos populares independientes todas sus banderas, preconizando la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas, con un Estado fuerte capaz de garantizarlas contra quienes se les opusieran o pretendieran ir más allá de ellas. Para triunfar, contaron a su favor con un hecho decisivo: ni Villa ni Zapata ni cualquier

otro dirigente popular se planteó la lucha por el poder del Estado. En 1915, Carranza y los carrancistas señalaban, con justa razón, que aquellos movimientos estaban al margen del Estado y que por ello mismo no podían garantizar cambio social alguno. Así, la revolución política aparecía como la verdadera solución no sólo a los problemas políticos de México, sino, y sobre todo, a los problemas de las masas."²⁷

La Constitución de 1917 incorporó los derechos sociales, la igualdad en las cargas y beneficios sociales y la función social de la propiedad, además de conservar los principios fundamentales de 1824 y 1857.²⁸ Las características político-sociales de la revolución mexicana dieron origen a un renovado poder ejecutivo, como representante del moderno Estado de derecho mexicano. "En 1916, al entregar al Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, su proyecto de Constitución reformada, Carranza manifestó, al igual que Rebas, la convicción de que la Constitución de 1857 había sido inaplicable en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas que le servían de base. Carranza proponía la organización de un gobierno fuerte, rechazaba el despotismo y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coincidiese con la legalidad. Lo primero, la conservación del orden, se haría una realidad positiva prestigian-do al ejecutivo por medio de la elección directa del presidente y fortaleciéndolo con atribuciones que sólo indirectamente podrían ser fiscalizadas por el legislativo. Lo segundo, el apego a la ley, se efectuaría regimentando es- crupulosamente las funciones del ejecutivo y respetando la libertad, la igualdad y la seguri-

dad de los derechos del pueblo mexicano. Con modificaciones que no cambiaron el fondo de la propuesta de Carranza, el Congreso aprobó su proyecto en lo relativo a la organización del Estado. La contrapartida indispensable era la reducción efectiva de las atribuciones del legislativo, en la que también se hizo evidente el fruto de la experiencia porfiriana."

Cobraron vida institucional las reformas sociales con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, dándose a partir de la misma un proceso constante de conservación y renovación, de cambio y de readaptación. . . " La nueva organización del Estado ha seguido siendo el instrumento por excelencia para operar todas las transforma- ciones del México posrevolucionario. como ya lo había sido, a su manera, la dictadura perso- nal del General Díaz. En fin, no sólo México no ha logrado romper, después de la revolu- ción, la relación de dependencia con el exte- rior, sino que al contrario, ésta se ha ido acen- tuando.P?

Una premisa que no debe soslayarse y que queda implícita es que la revolución mexicana y la Constitución Política de 1917, son un producto de toda la historia precedente y con- secuencia lógica de la misma.

Quizás, sin embargo, la diferencia entre el porfirato y el régimen posrevolucionario se haga patente en el nuevo poder de decisión que se otorga al Estado y especialmente al eje- cutivo, en virtud de los artículos constitucio- nales 27, 28 y 123. En su contenido nace cierto carácter paternalista del Estado, el mar- co ideológico de las nuevas instituciones y crea poderosos elementos de control y con- centración del poder político y social. Las fa- cultades extraordinarias con las que se gober-

²⁷ Córdova. Arnaldo. OC, Cit.

²⁸ Chanes Nieto, José. Op. Cit. Primera Parte. México, 1984.

²⁹ Córdova. Arnaldo. Op. Cit.

³⁰ Calderón, José María. OP. Cit.

nó antaño, se vigorizaron fortaleciendo el centralismo presidencialista. "El que una ley sea eficaz no siempre depende de su automática aplicación, sino, en esencia, del modo como propicia los desarrollos previstos en sus supuestos teóricos. La Constitución de 1917 fue tardía en aplicarse. Durante todo el ejercicio constitucional de Carranza, el presidente gobernó con facultades extraordinarias y ninguna de las reformas sociales fue puesta en marcha de modo convincente. Obregón inició aquí y allá el reparto y la restitución de tierras, gobernando también con facultades extraordinarias. Pero, desde un principio, la presencia de un gobierno fuerte fue indiscutible y desde entonces la Constitución abrió los cauces para la total transformación del país. Es verdad que en mucho el poder personal seguía arbitrando esa transformación: Carranza, Obregón y Calles fueron, ante todo, exponentes de este tipo de gobierno".³¹

Así, lo que tenía de arbitrario, espontáneo e imprevisto y que contribuía a definir la política mexicana como *relación* entre grupos de políticos sin arraigo social o entre caudillos facciosos, iba a convertirse en verdadero contrato social-afirma José María Calderón-, realidad generalizada a partir de los grupos que se empezaban a combinar en el poder y aceptado, de grado o por fuerza, por todos los mexicanos. "En realidad, y en fondo sin que llegaran a proponérselo, el mérito corresponde en esencia a los presidentes fuertes del llamado grupo Sonora: Obregón y Calles".³² "Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción. Se lograría a la vez encauzar las ambiciones de nuestros políticos.

disciplinándonos al programa que de antemano se aprobara. Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia". Semanas después, el general Calles anunciaba ante el Congreso la hora de abandonar definitivamente el "régimen de caudillos" y de entrar en el "régimen institucional".³³

El mecanismo profundo de este proceso lo ha constituido la colaboración de los diferentes grupos sociales en un rígido modelo político en el que los grupos y sus conflictos se han institucionalizado. A diferencia del porfiriato, en el régimen posrevolucionario las clases no juegan su papel a través de los individuos aislados, sino a través de grupos reconocidos jurídicamente por el Estado y, en el fondo, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y, en lo que toca a sus organizaciones, la negociación de demandas se lleva al cabo al nivel de dirigentes.

El régimen derivado de la Constitución de 1917 creó un sistema paternalista, a la vez autoritario, concertador y concentrador del poder político, que se ha ido institucionalizando poco a poco hasta nuestros días, dotando al ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto del mismo, contando con actos de adhesión política al Estado y y fidelidad al régimen. Cárdenas sentó las bases prácticas de este compromiso con las alianzas campesinas y obreras a las que más tarde se agregaron los otros sectores organizados. En México, la concentración se realiza con base en las demandas sociales, carencias económicas y conflictos políticos

³¹ Córdova, Arnaldo, O.J. Cit

³² Ibidem

³³ Ibidem

y aun ideológicos; concertación que ha requerido de un poder casi absoluto en manos de un presidente fuerte, poder que le viene de la institución y no de su persona, pero el cual no ha sido compartido conforme al pacto federal, produciéndose una concentración tal de poder hasta confundir la fortaleza con el centralismo.

El Estado mexicano, como Estado social y democrático de derecho, responde a las premisas de Maquiavelo, Burdeau, Weber y Kelsen, y por ello ha sentado todas las bases de un Estado fuertemente vinculado a la sociedad para y por la que existe. Su consolidación actual permite hacer dinámico el gobierno al través del cual se materializa su poder. Por todo ello, consideramos que el cambio sociopolítico, que a fines de nuestro siglo requiere México para lograr su desarrollo, plantea la necesidad de desconcentrar el poder político, fortaleciendo el pacto federal, utilizando como herramientas, en una primera transición, la desconcentración administrativa y la coordinación intergubernamental. Todo ello impone una revisión histórica exhaustiva de cómo se ha formado el poder político en México y cuál debe ser su núcleo indivisible.

GI3L10GRAFIA

Acosta Romero, Miquel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Calderón, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*. Tercera Edición, Ediciones "El Caballito", México, 1972.

El Desafío Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

Chanes Nieto, José, "La Administración Pública en México". **Artículo: "La Formación**

del Estado Mexicano Contemporáneo", Orienera y Segunda Partes; Revista *Investigación Administrativa* Números 54 y 55. Editorial Instituto Politécnico Nacional. México, 1984 y 1985.

Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. Serie Popular ERA/15 Editorial ERA, S.A. México, 1985.

Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo, y González Paras, José Natividad. *Descentralización y División Territorial*. Ed. INAP, Serie Praxis No. 32 México, 1982.

Gutiérrez Salazar, Sergio E. "El Federalismo Mexicano y la Coordinación Intergubernamental", *Revista de Administración Pública* No. 54, México, 1983.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales *Memoria de la Segunda Reunión Preparatoria de Consulta Popular para la Planeación-Modernización de la Administración Pública*. *Descentralización de la Administración Pública*, Toluca, Méx. 1982.

Instituto Nacional de Administración Pública. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 8-9, Ediciones INAP, México 1983.

Instituto Nacional de Administración Pública. "Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 12-13, Ediciones INAP, México, 1984.

Instituto Nacional de Administración Pública. "Fortalecimiento del Municipio" *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 16-17, Ediciones INAP, México, 1985.

Martínez Cabañas, Gustavo *La Administración Estatal y Municipal de México*, Ediciones INAP, México, 1985.

Rosique Cañas, José Antonio, "La Política de

Desconcentración en México", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Tesis, México, 1976.

Secretaría de la Presidencia, "Coordinación Administrativa", Col. Seminarios No 6, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1977.

Secretaría de la Presidencia. "Boletín de Estudios Administrativos No. 6 -Avances en la

Desconcentración Administrativa Federal", Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Velasco Monroy, Santiago G. "Desconcentración, Descentralización y Coordinación Administrativa. Conceptos Básicos y Conceptualización del Estado". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Monografías. México. 1985-1986.

Descentralización y desconcentración

JAIME BACA RIVERO

PROLOGO

En el mes de julio de 1974 se publicó mi ensayo titulado "Descentralización y Desconcentración" que fue resultado de la inquietud de intentar sistematizar ideas sobre este tema, que en esa época había sido escasamente explorado por el mundo de la teoría administrativa en nuestro país y que en la experiencia personal surgió como resultado de nuestra proposición partidista denominada "Bases para la Creación de Organos Desconcentrados de Servicios en el D.F." (agosto de 1970), que coadyuvó en la implantación de la organización político-administrativa actual del Departamento del Distrito Federal contenida en la ley orgánica respectiva.

En estas páginas se procuró llevar a cabo una adecuación del ensayo mencionado acorde con el desarrollo que ha alcanzado esta tendencia organizacional en la teoría y en la práctica administrativas.

Dado el considerable tiempo transcurrido

desde su publicación, la realización de esta tarea obligó necesariamente a la reflexión sobre el grado de anacronismo tanto del ensayo teórico como de la propuesta práctica mencionada; por ello, estas líneas constituyen una síntesis de aquellos aspectos de nuestro análisis original que, para efectos históricos, pensamos que continúan teniendo validez y en donde También expresamos nuestro punto de vista sobre la situación actual, especialmente sobre el resultado del proceso de implantación de los sistemas desconcentrados que se han realizado en los últimos tres quinquenios y de las omisiones o desvíos que, a nuestro juicio, se han producido.

Ya en un artículo publicado en 1982 que denominamos "Desconcentrar: Tarea Urgente", señalábamos que era necesario definir convenientemente las decisiones que debían desconcentrarse; elaborar los sistemas y procedimientos para evaluar y controlar con eficiencia los órganos desconcentrados y que lógicamente estas actividades debían de ser previas a la desconcentración misma.

Asimismo, apuntábamos que las unidades que constituyen el núcleo central de una dependencia u organismo dado debían transformarse, especializándose en sus funciones, a fin de que pudieran "gobernar" a un sistema en proceso de desconcentración o desconcentrado, es decir, que dichas unidades debían modificarse, diseñándolas para realizar fundamentalmente tareas en que además de programar fueran normativas, de evaluación y de control en relación con los órganos desconcentrados. Indicábamos que, de otra suerte, no se lograrían muchos de los beneficios que debe traer consigo la desconcentración y sólo se aumentaría considerablemente el gasto administrativo.

En efecto, desconcentrar a nuestro entender, tanto literal como técnicamente, significa separar del centro de un organismo dado, ya sea horizontal o verticalmente, recursos humanos, materiales y financieros ya existentes, incluyendo las decisiones involucradas en su manejo y previa la ejecución de las actividades metodológicas apuntadas en los párrafos anteriores.

De otra forma, únicamente se añaden nuevos recursos (aunque sea en forma desconcentrada) al ya voluminoso aparato *estatal*. Ello no quiere decir que neguemos otros tipos de beneficios que ha traído consigo el proceso de desconcentración.

Finalmente, se nos ha olvidado que en todo sistema en proceso de desconcentración, como ya lo hemos señalado, es tan importante que, cuando menos en forma paralela a la creación de órganos desconcentrados, además de *aligerarse* los excesivos recursos del núcleo central, éste debe rediseñarse elevando el nivel de sus decisiones y especializándolo para convertirlo en unidad rectora del sistema desconcentrado.

ANTECEDENTES

Ya desde Calieles, una de las facetas más importantes y quizá definitorias de la historia, ha sido la conquista y ejercicio del poder. El sofista griego, como es sabido, fue el primero en definir expresamente a los sistemas normativos e ideológicos como formas de cultura tendientes a justificar la presencia de grupos o estructuras de poder.

Más tarde, Hobbes y Maquiavelo coincidirían ya de manera tácita, ya de manera expresa, con la definición de los sistemas normativos como justificantes del poder; pero, tanto el autor del *Leviatán* como el creador del Estado moderno, aluden al peligro de que el poder se desborde de sus cauces y se convierta en una especie de monstruo capaz de devorarse a sí mismo, junto con los individuos o "poblaciones" del Estado. Se plantea, pues, un nuevo y no menos trascendental problema: cómo organizar, cómo ordenar los cauces del poder para evitar que éste, lejos de ejercitarse, se devore a sí mismo.

En el análisis del fenómeno social, en la época actual se presenta ya más claramente la existencia de un mayor número de formaciones sociales que son cada día más grandes y complejas, y en las cuales se manifiestan, de una u otra manera, involucrados en el cumplimiento de otros fines de la vida colectiva, la aprehensión y el ejercicio del poder.

Este es el tema que en sí intentamos abordar. Sin embargo, pare exponer nuestro punto de vista y tratar de ubicarlo correctamente, conviene citar algunos antecedentes históricos que permitan evaluar con mayor fundamento la importancia y el sentido de la política de desconcentración que está aplicando el gobierno de la República en nuestro país: pues, ciertamente, el tema no es nuevo.

En efecto, el debate ha sido permanente; ya se ha citado, en diversas ocasiones, aquel pasaje del Exodo en el cual se narra el consejo que Jetro dio a su yerno Moisés:

Se había éste sentado a juzgar al pueblo, que estuvo ante él de la mañana a la noche y Jetro le preguntó que por qué hacía eso de cansar al pueblo, juzgándolo él sólo y le dijo: Lo que haces no está bien, te consumes neciamente y consumes al pueblo. Este trabajo es superior a tus fuerzas y puedes llevarlo mejor; vaya darte un consejo: enséñales a los de tu pueblo lo que han de hacer, escoge hombres íntegros y que decidan ellos mismos en los asuntos pequeños y que te lleven a tí sólo los de mayor importancia; aligera tu carga y que te ayuden ellos a soportarla . . . ; y siguió Moisés el consejo de su suegro e hizo lo que le había dicho; eligió entre el pueblo hombres capaces que juzgaban al pueblo en todo tiempo; y llevaban a Moisés los asuntos graves, resolviendo ellos todos los pequeños.

Con acierto señaló Alfredo Weber que el Estado moderno europeo se desarrolló partiendo de las luchas religiosas y enlazándose en el ímpetu de conquista del mundo y con la pugna por el predominio. En una primera forma, el Estado moderno se desarrolló absorbiendo todo (centralización) y ahí donde llegó a realizarse plenamente adquirió un carácter absolutista.

En su segunda fase, desde 1700 aproximadamente, el Estado moderno, aunque en muchos aspectos sigue siendo absolutista, dejó en libertad diversos ámbitos de la vida: la religión, la economía, la ciencia, etcétera, renunciando a tenerlos bajo su sujeción (tendencia descentralizadora) y fue así, continúa Weber, "por la convicción de que dejados en libertad, se desen-

volverían en un apareamiento armónico y natural acomodándose a la idea de un todo equilibrado".

La época contemporánea de la historia de Europa aparece marcada por el esfuerzo de reducir a la unidad la dispersión de los centros del poder; esto es, existe una tendencia a la centralización. Pero este proceso aparece ya en la monarquía.

Tocqueville ha descrito la esencia centralizadora de esa forma de gobierno en los siguientes términos: "...un cuerpo único situado en el centro del reino que reglamente la administración pública de todo el país; un mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores en cada provincia, un solo agente que resuelva los detalles de dichos asuntos: nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que puedan actuar sin que se les autorice previamente".

Visto en el tiempo, este proceso de centralización concluye cuando concurre, en un momento histórico determinado, todo un conjunto de factores políticos, ideológicos, etcétera, y su característica fundamental consistió en haber constituido la defensa de la unidad nacional y de ahí su correspondencia con el surgimiento del Estado moderno,

En tal sentido, la centralización resolvió el problema de lograr la unidad de un territorio, de la legislación y el gobierno.

Es decir, en ese estadio se exigía la subordinación de tal forma que se lograra la unidad de todos los poderes en uno solo,

Sin embargo, ya en esa época surge una postura crítica que planteaba la necesidad de precisar y de distinguir los conceptos de unidad y centralización, puesto que se decía que la centralización se utilizaba como una solución contra la falta de unidad, debiéndose considerar que una adecuada centralización debía ser una

consecuencia de la unidad política y no la unidad producto de la centralización.

Se conceptuaba que habiéndose integrado un país y una vez obtenida la visión de conjunto de los problemas colectivos, la centralización se convertía frecuentemente en una tendencia a la imposición.

PERSPECTIVA ACTUAL

En la actualidad, es evidente que la teoría y la práctica político-administrativa se inclinan claramente hacia una descentralización, fundamentalmente la de carácter geográfico o regional; al respecto, es muy significativa la coincidencia de actitud de los distintos países en el planteamiento del tema.

Las palabras de Chaban-Delmas pronunciadas a finales de 1970, revelan el propósito de la descentralización. El ex-candidato presidencial francés expresó: "La descentralización no es romper la solidaridad nacional ni disgregar el Estado... lo que queremos es reunir las competencias y las decisiones tan cerca como sea posible de los hombres a quienes concierne".

De igual forma, se plantea la tendencia descentralizadora en la Gran Bretaña. Con base en los abundantes estudios realizados, se ha manifestado el firme propósito gubernamental de fortalecer la competencia de los gobiernos locales. Es significativo también el que se haya creado una importante comisión para estudiar la forma en que deberán trasladarse ciertos poderes del gobierno federal a los condados y a las nuevas regiones.

Por lo que se refiere al nuevo mundo, también son muy claros los conceptos expresados por el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica al Congreso de la Unión el 22 de enero de 1971, anunciando, de manera progra-

mada, una devolución de poderes a los estados y a los gobiernos locales: "Durante casi dos siglos, desde esa fecha (1776) Y dramáticamente en la década de 1930, en los momentos decisivos en que la cuestión ha sido decidir entre los estados y el gobierno federal, se decidió a favor de un gobierno central más fuerte. En ese tiempo, la nación creció y prosperó. Pero una cosa que nos dice la historia es que ningún gran movimiento progresa perpetuamente en la misma dirección; las naciones cambian y se adaptan o mueren lentamente". Y a continuación señala: "... Ha llegado el momento de invertir el sentido en que fluye el poder y los recursos... y comience a devolverse desde Washington a los estados y a las comunidades locales y, lo que es más importante: hacia el pueblo de un extremo a otro de los Estados Unidos".

En "El Desafío Americano", Servan Schreiber señala, refiriéndose al progreso alcanzado por los Estados Unidos de Norteamérica en la década 1960-1970, que "es el factor humano -facultad de adaptación de los individuos- la agilidad en las estructuras y la capacidad de crear los equipos, los que constituyen las bases de sus éxitos... el secreto estriba en el principio de confianza... no sólo a la capacidad de su autodeterminación de los hombres, sino también a sus condiciones de inteligencia..."

"...Aumentar -dice- las responsabilidades a todos los niveles. Optar por la confianza. En todas las profesiones existen hombres cuyo rendimiento sería incomparable si se les permitiese una mayor iniciativa y si se les diese *junto* a mayores responsabilidades el gusto, la ocasión de aprender, de imaginar, de actuar..." y a continuación indica: "Pero no basta con invertir en la materia gris, además hay que dejar de comprimirla, por miedo al mal uso que podría hacerse de ella".

"Este miedo empieza a manifestarse a través

de la crisis del sistema administrativo, caracterizado por el temor de delegar".

"Este miedo ha moldeado las estructuras, ha motivado los procedimientos, ha dictado comportamientos. Hoyes causa del desquiciamiento de sectores enteros"; o expresado de otra manera, para este autor urge descentralizar y desconcentrar.

EL SENTIDO DE ESTAS TENDENCIAS EN EL CONTEXTO SOCIAL

Es importante destacar que uno de los problemas centrales al analizar las organizaciones consiste en que el concepto mismo es similar al término más amplio de "organización social"; concebida ésta como un conjunto de relaciones sociales, de orientaciones compartidas, de procesos complejos, del cual las organizaciones que hemos venido analizando son una parte.

Por su propia dimensión y complejidad, el fenómeno de la descentralización y de la desconcentración se nos presenta con mayor claridad en el Estado moderno.

Por ello, debemos enfocar nuestro interés a la estructura de la "organización social" como un todo.

A estas alturas conviene hacer algún apuntamiento sobre los conceptos de descentralización y desconcentración. Por ejemplo: En el derecho administrativo italiano no existen los términos descentralización y desconcentración, pues es tesis aceptada que ambos constituyen dos formas organizativas de una misma institución que denominan "Descentramento", es decir, puede haber "descentramento" burocrático o jerárquico que se manifiesta cuando el órgano al que se transfiere competencia continúa perteneciendo a la administración directa o centralizada del Estado, y "descentramento" autárquico cuando el órgano investido de com-

petencia pertenece o pasa a formar parte de los "entes auxiliares" del Estado.

Consideramos acertada la afirmación de Gunnar Myrdal sobre la tendencia en todos los países, cualquiera que sea su estructura ideológica, al aumento constante en el volumen de la intervención estatal en la esfera particular, fundamentalmente cuando el Estado asume el papel de promotor del desarrollo económico. De ahí el crecimiento del aparato burocrático y el interés en centrar nuestro análisis en su conformación organizacional.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

A continuación, conviene pasar al análisis de la centralización y descentralización como formas de organización del poder ejecutivo, dado que éste ha tenido un gran desarrollo organizacional. Desde luego, debe indicarse que ambas tendencias organizativas se presentan también en los otros dos poderes clásicos: el poder legislativo y el judicial; sin embargo, su desarrollo definitivo ha tenido lugar en la organización administrativa.

Describiremos, dentro del poder ejecutivo mexicano, las dos tendencias organizativas señaladas:

1. La organización centralizada del poder ejecutivo del Estado mexicano se integra por las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.
2. El poder ejecutivo mantiene la unidad y coordinación por medio de una relación de jerarquía originada en las facultades otorgadas a dicho poder, como son las de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia y de decisión de los conflictos

que surjan entre las mencionadas instituciones.

Por otra parte, el fenómeno de la descentralización administrativa se manifiesta cuando las atribuciones del Estado mexicano deben alcanzar el objetivo de sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares, de combinarse con ella en la atención de intereses colectivos; o en otros términos, cuando la finalidad que el Estado mexicano persigue es la de promover o fomentar aquellas actividades que tiendan a lograr el bienestar público, cuando el propio Estado guarda la convicción de que determinado interés social no puede satisfacerse total o parcialmente por las empresas privadas; o cuando se presenta la necesidad que el Estado tiene de allegarse medios para su sostenimiento, ha surgido la tendencia de la descentralización administrativa en el poder ejecutivo, quien tiene encomendados el logro de esos objetivos.

Si ligamos lo anterior al propósito del poder público de dar satisfacción a las ideas democráticas y en otros casos, a la naturaleza técnica especializada de la acción que tiene que realizar la administración y, por último, cuando ésta se descarga, por considerarlo conveniente, de ciertas tareas, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por los particulares, es cuando se expresa dentro del poder ejecutivo la descentralización administrativa.

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION y DELEGACION EN LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Andrés Serra Rojas nos dice que la desconcentración de carácter administrativo es "la transferencia a un órgano inferior de una competen-

cia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".

Gabino Fraga al respecto señala: "Es la atribución de facultades de decisión a órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores".

Del análisis de las definiciones anteriores podríamos concluir con Entrena Cuesta, que desde un punto de vista dinámico, es el fenómeno por el cual se transfiere competencia y poder de decisión del nivel superior al inferior, disminuyendo la subordinación más no la autoridad.

Acerca de la descentralización, Gabino Fraga apunta que tal fenómeno se expresa en "la confianza de realización de algunas actividades administrativas a órganos que guarden con la administración central una relación que no es la jerarquía": es decir, en la descentralización se crean personas morales, a las cuales se les transfieren una cierta competencia.

Se presenta el fenómeno de la delegación cuando el responsable de un órgano transfiere a algún subordinado el ejercicio de ciertas facultades, reservándose su titularidad, por lo cual conserva también el derecho de recobrar, en cualquier momento, dicho ejercicio. Desde luego, como es sabido, existen facultades no delegables por considerarse su ejercicio "no discrecional".

En forma breve y siguiendo la clara descripción del citado autor, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- a. La descentralización por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una deter-

minada circunscripción territorial. Ejemplo: La organización municipal.

- b. La descentralización por servicio que consiste en encomendar la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de especialistas, a un órgano que es independiente de la administración central y sobre la cual ésta sólo ejerce las facultades de control y vigilancia. Ejemplo: PEMEX, UNAM, CFE, etcétera.
- c. Descentralización por colaboración, que se presenta cuando el Estado impone o autoriza su colaboración a organizaciones particulares, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. Ejemplo: Cámaras de Industria y Comercio, Escuelas incorporadas a la SEP, etcétera.

DISTINCION ENTRE DESCENTRALIZACION y DESCONCENTRACION

Como hemos visto, la desconcentración y descentralización guardan entre sí diferencias sustanciales, en cuanto a su contenido y a su objeto.

En su "Curso de Derecho Administrativo", el tratadista español Rafael Entrena Cuesta, después de distinguir con toda claridad ambos conceptos, nos hace ver que históricamente "las mismas razones determinantes de la centralización han conducido en nuestros días a una fuerte concentración".

Precisémoslo en la siguiente forma, siguiendo las ideas de Bielsa y de Vallina Ve/arde:

- 1. La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o ten-

dencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada, y se presenta como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

- 2. La descentralización no comprende a la desconcentración, ya que ésta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la descentralización, sino, como se indicó, un aumento de la competencia de los órganos administrativos superior o inferiores de un organismo a costa de la competencia jerárquica de los superiores.
- 3. Los órganos inferiores en cuyo favor se efectúa la desconcentración podrán ser centrales o periféricos, de aquí la posibilidad de distinguir entre una desconcentración vertical y otra horizontal.
- 4. Se dará la primera cuando el destinatario de la desconcentración sea un órgano central; por ejemplo, si se transfieren competencias de una subsecretaría a una dirección general. En cambio, en la desconcentración horizontal el destinatario es un órgano periférico; por ejemplo: la creación de las Delegaciones de Auto-transporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Desde luego, no habrá desconcentración si lo que se transmite no es la titularidad de la competencia, sino tan sólo su ejercicio, caso en el cual se presenta el fenómeno de la delegación.

Para este efecto, en el caso de la desconcentración, la norma jurídica que transmite la competencia debe ser del mismo nivel que aquella que estableció la competencia original transmitida.

Un enfoque interesante para distinguir la

descentralización, la desconcentración y la delegación se podría realizar analizando la modificación que sufren las normas jurídicas, que rigen los fenómenos descritos en sus ámbitos personal, temporal, espacial y material de validez.

VENTAJAS Y CRITICAS DE LA DESCONCENTRACION

Considerando el gran desarrollo que en la práctica y en los estudios doctrinarios ha tenido la organización descentralizada y dado que el fenómeno reciente, sobre el cual nos interesa reflexionar fundamentalmente, es el de la desconcentración de carácter administrativo, sólo haremos énfasis sobre ésta tratando de describir algunas de las ventajas que se presenta, a nuestro juicio, y de los inconvenientes que se le han señalado para su aplicación.

La desconcentración presenta, a nuestro juicio, las siguientes ventajas:

1. Mediante este sistema, la administración se democratiza al mantener un contacto más directo con los administrados y la labor de servicio con las necesidades generales que deben resolverse.
O en otros términos, el asunto lo debe resolver el órgano que lo ha estudiado y que está cerca del sitio donde los problemas se originan y no aquél que ha permanecido ajeno a su conocimiento y que por ello cuenta con menos elementos de juicio para decidir adecuadamente.
2. Como técnica y como tendencia organizativa obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el superior jerárquico, procedimiento que expedita la solución de los asuntos y permite que la acción administrativa sea más rápida y flexible. También induce a

- ubicar mejor las responsabilidades y, en consecuencia, las decisiones a tomar cuando, como sucede frecuentemente, el superior jerárquico no pueda materialmente estudiar todo lo que se le somete a su consideración y autorización.
3. Se acrecienta el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y permite una mejor identificación con la tarea que a los servidores públicos se les encomienda al otorgárseles mayores niveles en la toma de decisiones.
4. También evita todos los inconvenientes que se han señalado por los estudiosos cuando en una organización existe una línea jerárquica con numerosos niveles.
5. Se satisfacen más adecuadamente las aspiraciones populares, sin poner en peligro la unidad administrativa, la cual se mantiene por la pre-existencia del principio jerárquico.
6. Se logra con mayor frecuencia obtener una competencia técnica en el titular del órgano desconcentrado horizontalmente que en la descentralización administrativa regional, en la cual los funcionarios correspondientes son elegidos generalmente por los conciudadanos por razones políticas.
7. Generalmente, se tiende a que el servidor del órgano desconcentrado tenga una mayor preocupación en el manejo de los recursos que se le asignan.
8. Dentro de la técnica organizacional se logra, a largo plazo, que los altos directivos puedan dedicar más tiempo a las delicadas tareas de investigación y planeamiento, y que la toma de decisiones la lleven a cabo en forma más acertada.
9. Aunque el número total de decisiones no está necesariamente relacionado con

el tamaño de la organización, frecuentemente conforme éstas crecen aumenta el número de resoluciones a tomar, lo que origina un aumento en las decisiones de alto nivel que obstaculiza su eficiente funcionamiento, lo cual se evita desconcentrando vertical y horizontalmente.

10. Los talentos administrativos pueden ser observados y desarrollados en forma más rápida, cuando se desconcentran las decisiones. Es decir, como esta tendencia organizativa permite establecer metas y medir los resultados que se obtienen más cerca del punto de resolución, se puede evaluar mejor al hombre en su trabajo e identificar en forma más objetiva su eficiencia administrativa a diferencia de cuando las decisiones están concentradas, pues fácilmente se distorsiona esta evaluación.
11. Finalmente, las normas de actuación de la organización con tendencia desconcentrada, a largo plazo, las vigorizan y hacen flexibles en lugar de debilitarlas.

Desde luego, uno de los problemas centrales en la evaluación de este sistema organizativo es la de lograr un equilibrio en la tendencia desconcentrada; por ello, debe estar basada en un cuidadoso análisis del medio ambiente en que vaya a operar y de las relaciones de autoridad pre-existentes, a fin de establecer una satisfactoria adecuación entre la cuantía de la autoridad que deba ser delegada y la realidad.

Desde otra perspectiva, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al del reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento del personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa con base en un personal administrativo capaz.

Conviene, finalmente, apuntar que para continuar o mantener el equilibrio de un sistema desconcentrado se requiere un permanente examen y revisión en las medidas de control administrativo.

A la desconcentración también se le han señalado algunas críticas:

- a. En la concentración muchos asuntos del mismo género pueden ser resueltos conjuntamente, con lo cual se ahorran erogaciones en materia de recursos humanos.
- b. Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tender fácilmente al favoritismo al resolver algún asunto, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.
- c. Los funcionarios del órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se le presentan.

CONSIDERACIONES FINALES

Haciendo un balance objetivo de los razonamientos expuestos, se podría decir que, en lo general, son mayores las ventajas que los inconvenientes de la desconcentración y si ella se refiere a funciones de importancia secundaria (de la actividad reglamentada de la administración) es indiscutible la conveniencia de llevarla a cabo.

En la administración, tanto privada como pública, la tendencia contemporánea, fundamentalmente en las organizaciones de gran escala, es hacia la descentralización o hacia la desconcentración, según el caso.

Sin embargo, debemos confesar quíenes hemos laborado en la administración, que encontramos difícil delegar, pensar con base en las

abstracciones que se hacen necesarias para los planes a largo plazo; escuchar mejor que dar órdenes; evaluar a los demás y evaluar su propio trabajo con fundamento en los resultados globales, pero ésta es la clave del comportamiento que a los jefes de las grandes organizaciones, a nuestro juicio, les convendría observar.

Lo que se necesita es aprender un modo de vivir en el que el proceso coordinador sea lo menos restrictivo posible, en el cual los miembros de una organización puedan perseguir sus metas personales hasta el máximo y en el que, sin embargo, colaboren armónicamente para la consecución de metas organizacionales.

Es importante insistir en la necesidad de acercar las instituciones políticas y administrativas a los propios gobernados mediante una descentralización o desconcentración, en su caso, en todos los órdenes de la vida pública. Concebir estas modalidades como medios de unir diversidades, respetando el ser y el sentir de los grupos y de los individuos que conforman nuestra nación.

Lo ha reiterado Miguel de la Madrid: la planeación nacional, democrática y participativa, es el instrumento fundamental de la descentralización, porque la experiencia ha demostrado que una planeación centralizada o burocrática no constituye el camino para lograr la participación solidaria de los ciudadanos en las grandes empresas que debemos llevar a cabo para lograr el desarrollo nacional.

Son muchos los individuos y las unidades de la organización que contribuyen a todo acuerdo importante y el problema de la desconcentración es el de disponer este complejo sistema de manera tal que con él se forme y ejecute un plan efectivo. Son dos las condiciones básicas para lograr lo anterior: 1) La existencia de capacidad y competencia. 2) La

existencia de información en el punto donde ha de tomarse la decisión o el acuerdo.

En este punto aparece como factor de importancia el tratamiento de los datos.

Las formas adecuadas de enfocar el planteamiento de la organización desconcentrada deben considerar, en primer lugar, la estimación de la cantidad y calidad del personal ejecutivo que habrá de necesitarse y luego el mantenimiento de los programas de formación y perfeccionamiento que permitan de manera permanente contar con gente apta y capaz para tomar acuerdos o decisiones.

El ambiente de una organización verdaderamente desconcentrada debe proporcionar seguridad a los que están facultados para tomar decisiones. Esta seguridad debe originarse en la convicción de que su actuación se juzgará con base en su promedio de aciertos, de que se les evaluará a partir de datos e informes objetivos, de que en el caso de incurrir honradamente en error se verán protegidos por un superior que compartirá con ellos su responsabilidad. En otros términos, el sistema o la tendencia de desconcentración debe surgir de un clima de competencia; debe imperar la comunicación en ambos sentidos y los acuerdos o decisiones deberán ir acompañados de la consulta y de la interacción. La auto-expresión y la auto-formación individuales deben ser alentadas dentro de los límites impuestos por los recursos y las necesidades de la organización.

Finalmente, debemos reiterar que en todo sistema o proceso de desconcentración es imprescindible que, en forma paralela a la creación de los órganos desconcentrados, se reestructure el órgano central, disminuyendo sus recursos, elevando el nivel de sus decisiones y especializándolo para que se convierta en unidad gobernadora del sistema desconcentrado.

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, congestionamiento 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.'

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 descentralizados.

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".'

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

* Jeanne Siwek-Pouvdesseau 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 tutela es un poder limitado".

1 Dorrunquez AJcahúd, Josualdo. Desconcentración, descentralización y división territorial, INAP, Serie Praxis No. 32 México, 1982, p. 14.

2 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, oaq. 13 y 14.

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, 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 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,

3 Ibicem. p. 15.

al tener injerencia en decisiones importantes. Las desventajas serían que los órganos descentrados 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.'

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.s

4 Op. Clr.. Dominguez AJcahúd, Josualdo. pags. 12 y 13.

5 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."

En España, Sebastián Martín Retortillo dice

6 Siwek-Pouydesseau, Jeanne. "Antecedentes de la desconcentración administrativa en Francia" en Desconcentración Administrativa. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Serruanos 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."

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

7 Citado por Dorruñquez Alcahúd, Josualdo. OO. Cu. 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. Algunas secretarías

8 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,⁸ 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." Otra de las características apuntadas

9 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.¹⁰

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 e 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.

10 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.¹¹ 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, DI-CONSA 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" 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 CuiSOS 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,

¹¹ Ver Descentralización y Democracia. Comp. Blanca Torres. El Colegio de México. México, 1986, Cass. 135-139.

¹² *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 apovar 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.

Desconcentración y descentralización en México

CARLOS F. ALMADA

1. INTRODUCCION

En los años recientes, el concepto de descentralización se ha convertido en elemento importante del lenguaje e incluso de la cultura política de amplios sectores de la sociedad mexicana. Hoyes frecuente encontrar como eje central de explicación de las deficiencias y rezagos de nuestra organización política, económica y administrativa a su concepto antinómico, la centralización.

La descentralización como idea-fuerza se ha instalado con éxito en los ámbitos político y académico; su potencialidad como objeto de análisis y guía para la acción resulta particularmente importante en un momento en el que se busca desarrollar alternativas viables para transformar la situación que vive el país.

Sin embargo, por la diversidad de aspectos que abarca, existe confusión en torno al significado mismo de la descentralización, sus alcances y los medios idóneos para lograrla. El debate sobre este tema de ningún modo es

meramente académico: tiene profundas consecuencias en todos los órdenes de la vida nacional; el análisis hasta el momento resulta sumamente prolífico y esta lejos de haber sido agotado. Este ensayo intenta realizar una aportación a esta interesante discusión.

El objeto del presente trabajo consiste en proponer algunas hipótesis que contribuyan a explicar el planteamiento de la estrategia de descentralización en México. En este análisis, ubicado preponderantemente en la dimensión instrumental, nos referimos a los procesos de desconcentración de funciones, a las acciones y programas emprendidos en este renglón por la administración pública federal a través de órganos y mecanismos diversos y señalamos algunos problemas derivados en el funcionamiento de las administraciones estatales. Buscamos determinar la relación específica entre desconcentración y descentralización, con el interés particular de contribuir a aclarar en qué medida la segunda es instrumento efectivo de la primera.

El trabajo se divide en tres partes: la primera consiste en un planteamiento teórico general acerca de la relación entre desconcentración y descentralización. En la segunda describimos el lugar que ha correspondido a la desconcentración en las estrategias de los últimos gobiernos, concretamente las experiencias de reforma administrativa emprendidas en la década pasada, por una parte, y la descentralización emprendida por el gobierno del Presidente de la República, Miguel de la Madrid, por la otra. En la tercera señalamos algunas implicaciones y consecuencias que para el ámbito local tiene el proceso de descentralización en su vertiente de desconcentración.

2. EL MARCO DE REFERENCIA: DESCENTRALIZACION y DESCONCENTRACION

El marco analítico de la descentralización se basa en tres supuestos básicos:

- a. En general, toda experiencia descentralizadora tiene un doble componente: el nivel estratégico y el instrumental. Los proyectos descentralizadores no pueden reducirse a modelos, pues su implantación y evolución son únicos y dependen de factores políticos, económicos, sociales y culturales propios de cada sociedad; por lo mismo, no es posible su reproducción y actúan como premisas básicas e insustituibles de toda política que en la materia se desee adoptar.
- b. La descentralización es resultado de un proceso histórico que, esquemáticamente, puede identificarse con la saturación fun-

cional que enfrenta el Estado, derivada de la centralización de facultades y competencias tanto reales como formales que limitan, a la larga, la realización de los diversos órdenes de la vida social.

- c. En el plano poi (tico se condensan las iniciativas descentralizadoras que deben surgir, necesariamente, de la sociedad y adquirir en el Estado la forma institucional que les corresponde. Los ámbitos locales de gobierno propician y estimulan 105 cambios estructurales que contribuyen a fomentar el proceso activo de la descentralización.

Toda estrategia descentralizadora, por definición, se propone modificar un patrón y unas relaciones poi íticas y económicas que el Estado mantiene con la sociedad. Para ello parte de un diagnóstico y formula una estrategia, teniendo siempre presente hacia dónde se desea ir. La descentralización actúa como concepto base para definir aspectos clave de la problemática social. Por su misma naturaleza, no está exenta de numerosos riesgos tanto conceptuales como prácticos.

El primero y más común de ellos consiste en la falta de claridad en la identificación del objeto a descentralizar, de los actores que participan y de las vfas para lograrlo. En efecto, hoy nos encontramos con u'na amplia variedad de discursos y paradigmas que van desde la reivindicación de! más exacerbado individualismo o la más encendida defensa de la "sociedad ideal", auto-regulada y auto-administrada -en la que el individuo es su célula básica- hasta su identificación inmediata con objetivos de planificación centralizada.

El que esto suceda demuestra al menos dos hechos: primero, que todos los enfoques reclaman para sí cierta herencia o tradición de filo-

sofía política, los más frecuentemente señalados liberalismo o socialismo;² en segundo lugar, y por lo mismo, que la descentralización no es patrimonio de corriente o tendencia alguna en particular.

Aunque no creemos que la descentralización consista en la búsqueda de un pasado mítico o en la reivindicación de utopías individualistas o socialistas, aceptamos que la variedad de posiciones tiene el valor de permitirnos ver con claridad que en el fenómeno de la descentralización la instancia analítica frecuentemente va de la mano con la utopía. Esta característica no es accidental; por el contrario, consideramos que buena parte de su aparente ambigüedad como concepto depende de la íntima relación que en él guardan teoría y proyecto.

En términos estratégicos, la descentralización es un proceso de transformación que, de manera particularmente importante, incide en la articulación dada entre Estado y sociedad, como resultado del reconocimiento de que la concentración de facultades, atribuciones y funciones en los aparatos del ejecutivo ha tendido a hacerse excesiva, con evidentes consecuencias negativas entre las que destacan la rigidez en la capacidad de respuesta de la administración pública ante nuevas demandas o la satisfacción de las ya existentes; el enquistamiento y hegemonía particulares en el seno del Estado -grupos de presión- y la rigidez de los mecanismos de representación formal para influir en la orientación de las políticas y acciones estatales. Como contrapartida a los fenómenos negativos mencionados, encontramos la necesidad de ampliar los fundamentos

democráticos sustantivos de la representación y la actividad gubernamental.

El diagnóstico descentralizador postula que tales rigideces obstaculizan el avance y la modernización sociales, comprometiendo la eficiencia formal de la administración entendida *grosso modo* como adecuación entre medios y fines, y reduciendo la capacidad del Estado para plantear y responder a nuevos actores y organizaciones que surgen de la dinámica misma del proceso social, los que plantean exigencias y demandas no necesariamente limitadas al ámbito meramente sectorial o gremial o a los aparatos de mediación tradicionales, caracterizados por tener un importante asiento o base territorial.

En este orden de ideas, la descentralización busca crear nuevos mecanismos, más orgánicos y participativos y menos burocráticos, para la canalización y gestión de demandas, lo que hoy constituye sin duda condición básica para avanzar en la modernización y fortalecimiento de la sociedad.

Este proceso implica, sin embargo, tener presentes dos hechos de carácter histórico y sociológico: en primer lugar, que el centralismo tiene hondas raíces históricas y que su superación debe ser el resultado, como ya lo hemos señalado, de un proceso de reordenación social que parta de la sociedad misma y sus organizaciones, que las consolide y las fortalezca; en segundo lugar, que toda acción descentralizadora debe sustentarse en la premisa de que la sociedad no es un conjunto homogéneo, sino que está compuesta por elementos diversos -grupos, organizaciones, regiones, etnias-, que deben ser respetados, enriquecidos y aprovechados para avanzar en nuevas formas de concertación y pacto sociales.

Podemos afirmar que el hecho de que el concepto de descentralización tenga connota-

2 Una visión muy lúcida en torno al carácter generalizado y supraideológico de la demanda social descentralizadora se encuentra en Borja, Jordi. "Descentralización: Una cuestión de Método", en Revista Mexicana de Sociología, abril-junio, 1984.

ciones diversas se debe, sobre todo, a su marcada importancia programática. Como concepto y como praxis implica siempre una crítica, velada o explícita, de un estado de cosas que define la realidad y que es deseable y necesario transformar; por ello, todo discurso descentralizador busca desembocar en alguna parte y adquirir, por definición, una dimensión y un significado propositivos.

En consecuencia, y por su misma naturaleza, la descentralización se encuentra rodeada de fuertes implicaciones ideológicas en cuyo origen se encuentran proyectos sociales concretos; por ello, no basta con señalar intenciones distributivas y participativas al formular un discurso descentralizador, sino que es preciso señalar las vías para llevarlas a cabo y los actores responsables de su realización.

Es precisamente en este nivel en donde una adecuada ponderación de los medios e instrumentos necesarios para emprender la descentralización adquiere marcada importancia. De hecho, el camino que tome un gobierno para llevarla a cabo depende, en medida considerable, del tipo de instrumentos que se diseñan para el efecto.³

3 En los años recientes, el concepto de instrumento (para disciplinas tales como la planificación, la economía o la sociología política) ha sufrido una notable transformación. Como resultado de la tradición weberiana y su énfasis en la racionalidad formal, el concepto de instrumento tradicionalmente ha estado atado al problema de la relación entre medios y fines deseados por las organizaciones; de aquí que los análisis se centren en la idoneidad, la eficacia y la eficiencia. En la actualidad, no obstante, tiende a ser más común y más útil la premisa de que los instrumentos suman a la racionalidad formal, en contextos sociales complejos, "otra" racionalidad, de carácter sustantivo, que sin duda determina el sentido y el contenido de las fines formales. En otras palabras, es insuficiente limitar la relación instrumento-objetivo a los parámetros del vínculo medios-fines, unidireccional y unidimensional; es imperativo mostrar en qué sentido los instrumentos corresponden no sólo a fines concretos, sino también a un "proyecto" definido social y políticamente, es decir, la relación funda-

La desconcentración, sin embargo, y ello es un punto básico de este trabajo, debe ser vista desde otra óptica, es decir, debe ser comprendida como práctica de los organismos del Estado, parte esencial de todo sistema administrativo organizado jerárquicamente y puntal de su eficiencia. La desconcentración, es cierto, se implanta muchas veces como respuesta a demandas sociales, pero su origen y destino siempre se encuentran dentro del Estado, por lo que es erróneo tanto sobrevalorarla como infravalorarla.

La sobre-estimación proviene de la idea, sumamente extendida, de que la desconcentración es la vía óptima para que, de manera gradual y poco problemática, se alcancen los objetivos propios de la descentralización. Este punto de vista equipara los dos conceptos y supone, en consecuencia, que como procesos no sólo tienen su asiento en el Estado, sino que se realizan como conjunto de procesos de gestión y organización interna de los aparatos administrativos, por lo que se miden de acuerdo a la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

Infravalorarla, por su parte, significa entenderla como mecanismo de actualización del centralismo; desde esta perspectiva, desconcentrar no forma parte del proceso descentralizador, sino que, de hecho, se le opone frontalmente.' Esta tesis distingue con claridad entre

mental será instrumento-objetivo-contexto. Como consecuencia de ello, las disfuncionalidades y las patologías formales -sesgamiento o incumplimiento de objetivos- más que una patología, representan la acción de fuerzas reales.

4 El concepto jurídico de descentralización es, para los fines del análisis político de los procesos y aparatos administrativos, relativamente ambiguo. Por un lado, los conceptos relacionados con la descentralización política se encuentran en el derecho constitucional, figurando el del federalismo. Por el otro, lo que se entiende por descentralización administrati-

acercar la administración a los administrados -desconcentración- y entregar facultades a los órganos locales de gobierno, democráticamente organizados o a los grupos representativos de los intereses de la colectividad -descentralización.

Desde esta perspectiva, la desconcentración desvirtúa las finalidades mismas de la descentralización al establecer las bases de "otro" centralismo, distribuido territorialmente con apoyo en criterios de funcionalidad más que de autonomía y participación.

La primera es una posición muy cercana al pragmatismo, ya que considera inalterables los principios jurídicos en que se funda y los componentes políticos en que reproduce y fortalece el centralismo. Sus metas son eminentemente reformadoras en la medida en que se centran en la función y no en la estructura, actuando de ese modo como ajustes dentro de un marco de correlaciones de fuerzas e intereses pre-existentes. La estrecha relación entre desconcentración y descentralización se funda en el contexto de lo posible y se traduce en el establecimiento de agencias y mecanismos administrativos subordinados necesariamente a los órganos centrales del gobierno, a los que les son asignadas atribuciones y responsabilidades básicamente de índole operativa.

La segunda perspectiva parte del supuesto de que la descentralización es un proceso de transferencia real de facultades y atribuciones

a los órdenes inferiores de gobierno o a las diversas organizaciones que componen la sociedad. Este enfoque remarca la importancia de lo local, demandando y creando procesos orgánicos y directos en los que participación, representación y facultades rebasan el simple acercamiento de la administración a la ciudadanía y fortalecen nuevas formas de vida social.

Debe destacarse que en una perspectiva general, ambos enfoques son susceptibles de complementarse, ya que cada uno de ellos atiende a ciertos aspectos específicos de los problemas de la descentralización. La posición pragmática enfatiza la situación que suele privar a nivel de las fuerzas sociales y la forma como se sedimentan en esferas de ejercicio del poder político; este proceso ha sido profusamente analizado en el caso de la burocracia. El segundo enfoque frecuentemente adolece de una consideración más amplia del impacto y la influencia que las resistencias y los obstáculos al proceso descentralizador pueden tener en su orientación y destino. Más allá de esto, importa destacar que las diferencias entre ambos enfoques siguen nutriendo ampliamente el debate sobre el qué y el cómo de la descentralización.

Consideramos, empero, que habrá de ser con la comparación directa del desarrollo empírico de los procesos que las invocan y justifican, como podremos calibrar el alcance de cada perspectiva. Por ello, este trabajo tratará de analizar el lugar y la contribución efectiva de la desconcentración en la dinámica general del proceso descentralizador.

s Esta afirmación puede prestarse a malos entendidos: nos referimos expresamente a organizaciones sociales sustantivamente representativas, en modo alguno defendemos los formatos de representación mediadores meramente formales, reducidos a ser correas de transmisión de demandas en los regímenes políticos centralizados.

va se ubica en el contexto del derecho administrativo como formalización jurídica del proceso de creación de aparatos de Estado. Encontramos, en consecuencia, que entre ambas esferas no existe una relación orgánica que permita captar, en la esfera jurídica, aquellos elementos que permitan tematizar la problemática de la descentralización. Aquí como en otras partes, la brecha entre las normas y el poder político sigue siendo poco menos que insalvable. Ver: Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1984. 23a. ec. págs. 196-209.

3. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

La desconcentración administrativa en México, como factor y mecanismo de adecuación de la administración pública a las peculiaridades regionales del país, tiene una historia relativamente reciente como concepto y como práctica gubernamental federal. Su aparición y desarrollo sistemático y continuo en la organización y la acción gubernamentales proviene de dos tipos de cuestionamientos que, en un principio, fueron de índole meramente técnico y que paulatinamente evolucionaron hasta desembocar en la estrategia descentralizadora tal como hoy se presenta en México.

En efecto, los elementos que primero se tomaron en cuenta para la implantación de acciones de desconcentración fueron el elevado grado de concentración en el Distrito Federal de numerosos servicios y actividades públicos, que exigían el traslado de los ciudadanos interesados a la ciudad de México para realizar trámites excesivos y prolongados que iban, por otra parte, en detrimento de la eficiencia operativa de la administración. El que esto sucediera se debía en buena medida a que los

6 Entendemos por desconcentración administrativa "la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central". Dependencia jerárquica, competencia territorial, cumplimiento de funciones de acuerdo a una normatividad pre-existente, carencia de recursos propios, personalidad jurídica y autonomía orgánica, son las características distintivas de los órganos desconcentrados. No obstante, existen también características positivas; los órganos desconcentrados modifican la estructura orgánica y la competencia, y su establecimiento se rige por procedimientos firmes y definidos, lo que no sucede, por ejemplo, con la delegación. Ver; Chanes Nieto, José. "Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal", en Desconcentración Administrativa. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. págs. 360-362.

responsables de las políticas públicas no tenían clara la distinción entre las actividades discrecionales y las meramente operativas y, en consecuencia, no habían encontrado formas idóneas para delegar funciones y responsabilidades a sus subordinados."

La idea de un mando menos concentrado y de una actividad pública menos burocratizada se encuentra como telón de fondo en la búsqueda de mayor eficacia territorial con la acción del gobierno.

Las tesis iniciales, objetivos e instrumentos para la desconcentración en México y las acciones para alcanzar estos se inscribieron, primeramente, en el marco del Programa de Reforma Administrativa emprendido por el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez y tomaron forma jurídica en un decreto y un acuerdo administrativos expedidos en **1971** y **1973**, respectivamente.

Desde estas primeras acciones se toma en cuenta la problemática y los costos sociales implícitos en la centralización administrativa; puede afirmarse que, desde entonces, los programas desarrollados en este sentido buscaban adicionalmente alcanzar objetivos políticos en legitimación que se desarrollaban en dos sentidos: el de la lucha contra el burocratismo --a través de la delegación- y del desarrollo de las entidades federativas.

Numerosos estudios coinciden al señalar que en nuestro país el centralismo fue premisa básica para la consolidación nacional y elemento central del dinamismo económico sostenido. Sin embargo, también se coincide en que los logros alcanzados y las limitaciones resultantes exigen construir formas de organización estatal, mediación social y crecimiento económico,

1 Coordinación General de Estudios Administrativos. La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, Presidencia de la República. México, 1982. págs. 79-80.

que se asienten en procesos verdaderamente participativos de los diversos actores sociales y que tiendan a lograr un adecuado equilibrio regional."

El programa de desconcentración administrativa implantado en ese sexenio tenía por objetivo elevar la eficiencia interna y social del aparato público, para lo cual era necesario definir con claridad los criterios de desconcentración y delegación, a fin de efectuar el ejercicio de las atribuciones de la federación en los estados! En este esquema, podemos identificar dos dimensiones o ámbitos de incidencia de la actividad desconcentradora; el regional, que cada vez con mayor frecuencia se verá asociado al fortalecimiento del federalismo y el sectorial.

La creación de los Comités de Promoción del Desarrollo Económico en los Estados (COPRODES) con la atribución explícita de elaborar, con el concurso de las autoridades de cada entidad federativa, los programas de inversión federal con incidencia estatal que debían ponerse a consideración de la federación, es el ejemplo más claro de la perspectiva territorial. Con ello se buscaba nutrir la programación con la experiencia de las demandas locales y sentar las bases de una organización administrativa y de planeación estatal adecuadas.

La descentralización sectorial se puso en marcha con el establecimiento de programas de desconcentración -creación de delegaciones- de las dependencias y entidades federales en los estados. Como ejemplos más destacados encontramos los resultados exitosos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Obras Públicas. Para

8 En este sentido, los libros y artículos de Raúl Olmedo aportan elementos sólidos para el análisis de la relación entre centralización y desarrollo.

9 Chanes Nieto, José. Oo. Cit. Pág. 362.

1976, todas las dependencias del sector central y 47 entidades paraestatales habían logrado establecer el esquema de delegaciones.¹⁰

A partir de esa fecha, el proceso de desconcentración se ha consolidado, pasando por una primera etapa de definición, en la cual su situación jurídica y administrativa queda suficientemente clara; asimismo, se ha ido generalizando y fortaleciendo hasta adquirir el carácter de instrumento privilegiado de política territorial y de descentralización.

La descentralización como parte orgánica de la organización administrativa en México, quedó plasmada a partir del Programa de Reforma Administrativa del gobierno del Presidente José López Portillo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyos artículos 16 y 17 consagran la delegación funcional y la desconcentración territorial como aspectos básicos para lograr la eficiencia de la administración.

Posteriormente, y recogiendo los aspectos más notables de la primera etapa, se expidió, en 1978, un segundo acuerdo de desconcentración. Asimismo, se intentó establecer un conjunto de lineamientos claros acerca de las materias a transferir, dado que el proceso iniciado en 1970 se había mostrado errático en este sentido, ejemplo de lo anterior lo brinda el hecho de que muchos avances fueron, después de algún tiempo, revertidos."

Un aspecto fundamental de este periodo es

10 Ibid.. Pág. 366 y Dirección General de Estudios Administrativos. "Avances de la Oseoncentración Administrativa Federal", en Boletín de Estudios Administrativos No. 6. México, 1976. Las dependencias que ya habían iniciado tareas de desconcentración antes de la reauxación del programa fueron Gobernación, Defensa Nacional, Patrimonio, Agricultura, Comunicaciones y Salubridad.

11 Ccordlnación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Libro Primero, México, 1979.

que la desconcentración se fortaleció sustancialmente en el frente de la coordinación intergubernamental, a través del llamado fortalecimiento del federalismo, mediante el diseño y utilización de diversos instrumentos de coordinación, entre los que destacan los de carácter fiscal y presupuestario, en el contexto de un sistema de planeación creado entonces con el fin de unificar y armonizar las políticas de desarrollo regional."

Para 1982, la desconcentración había dado un importante paso en su consolidación: no sólo formaba parte orgánica de la organización administrativa mexicana, sino que normaba los aspectos básicos de las relaciones intergubernamentales, lo que ha tenido consecuencias de primer orden para el desarrollo estatal, aspecto que revisaremos en la cuarta parte de este artículo.

Con el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado asistimos a un doble proceso de continuidad y cambio en la perspectiva de la desconcentración. De continuidad, porque la desconcentración es ya inseparable de la organización estatal; en torno suyo se ha consolidado una política de eficiencia, confianza y participación, que fortalece aún más su lugar en la gestión gubernamental.

Al mismo tiempo, se observa una transformación cualitativa. A diferencia de las etapas anteriores, en las cuales se concebía como instrumento de racionalización de la función pública centralizada, a partir de 1982 la desconcentración vendrá a formar parte del marco instrumental de una estrategia globalizadora orientada hacia el fortalecimiento mismo de las instancias de gobierno locales, lo que trans-

formará su enfoque como política y, en consecuencia, su orientación programática. En lo que se ha llamado estrategia de descentralización de la vida nacional.

Inspirada como respuesta a demandas y preocupaciones de amplios sectores de la sociedad mexicana, la descentralización fue, junto al Programa Inmediato de Reordenación Económica, una prioridad repetidamente reiterada.

Para tener una idea general de la importancia concedida a la descentralización, veamos lo que señala la introducción al Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, publicado en 1985.

De acuerdo con ésta, la descentralización es "un proceso, donde lo importante es poner en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones, que se irá ajustando de acuerdo con las experiencias y con las disponibilidades de recursos que vayan teniendo la federación y los estados en los próximos años. Lo que aquí se compromete es una decisión política de trascendencia que, con la responsabilidad que ha llevado a la integración de las acciones inmediatas que habrán de iniciarse, pueda enriquecerse y ajustarse para lograr el propósito central de frenar el crecimiento de la administración pública en el Valle de México; romper con formas centralizadas de decisión que generan ineficiencias, retrasos y limitan las posibilidades de desarrollo, manteniendo un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional, y una más estrecha relación del gobierno con los ciudadanos".¹²

Como estrategia, la descentralización se plantea como objetivo último el traslado efectivo de competencias, facultades, funciones y

¹² Núñez Jiménez, Arturo. Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en México. CLAD-INA? México, 1982. Mimeo y S.P.P. Política de Desarrollo Regional. México, 1982.

¹³ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, 1985.

recursos a los estados, lo que implicaría modificar el patrón de competencias reales y formales existentes, y sustituirlo por otro. Para ello, se ha optado por seleccionar de manera casuística y gradual diversos instrumentos. Además de la descentralización propiamente dicha, que se opera por vía constitucional, encontramos la delegación, la desconcentración, la transferencia de entidades paraestatales -otra forma de descentralización- y la reubicación.

Todo este proceso deriva en una organización y funcionamiento institucional diferente, en la medida en que se busca revertir tendencias arraigadas en nuestra estructura administrativa.

Para el logro de estas metas se ha partido de un marco realista: contrariamente a otros cambios estructurales, no se ha procedido a actuar con base en un diseño de política a priori, sino que se ha optado por aproximaciones sucesivas, casuísticas y ordenadas, tendientes a disminuir resistencias, abrir espacios y aprovechar los que la propia sociedad va creando.

De este modo, el horizonte de mediano plazo de la descentralización pretende lograr dos grandes propósitos: la transferencia de facultades y atribuciones a los niveles locales -descentralización en sentido estricto-, lo cual implica la creación de una normatividad detallada y precisa y de recursos suficientes; así como la corresponsabilidad entre instancias de gobierno en materias específicas -desconcentración. Ambos procesos deberán consolidarse a velocidades diferenciadas, de acuerdo con las necesidades y las respuestas sociales surgidas como consecuencia de cada uno de los pasos realizados.

Veamos algunos ejemplos: en el plano de las relaciones entre instancias de gobierno se fortaleció la estructura del Convenio Único de Desarrollo del Comité de Planeación para el

Desarrollo Estatal (COPLADES), haciéndolos órganos de origen y competencia estatales; además de que por este medio se realiza la canalización de montos de recursos significativamente mayores para la ejecución de obras federales a través de los estados.

La consolidación de los instrumentos de coordinación de la inversión pública para el desarrollo estatal abarca también la incorporación de diversos programas y recursos federales. Asimismo, se fortalece en este esquema la elaboración de los programas descentralizados por parte de las diversas dependencias, los cuales se especifican a través de los acuerdos de coordinación correspondientes."

Otro elemento de marcada importancia en la descentralización es el fortalecimiento municipal. A partir de las reformas al artículo 115 constitucional, promulgadas en enero de 1983, el municipio adquiere atribuciones concretas en materia de ordenación del desarrollo urbano y eleva su participación en los recursos de la federación y de las entidades federativas, lo cual le permite tener en el orden formal los elementos para conducir, en buena medida, la dinámica de su propio desarrollo.

Este y otros elementos harán que la vertiente de las relaciones intergubernamentales en la perspectiva de la descentralización sea la más activa y más sólidamente institucionalizada.

Otro elemento que busca satisfacer las necesidades de las entidades federativas y que se inscribe en la estrategia descentralizadora lo constituye el esfuerzo de planeación del desarrollo regional y estatal, a través del cual se busca hacer compatibles las metas del desarrollo local con las que persigue la nación en su conjunto y racionalizar los instrumentos y las acciones de política económica.

Este esfuerzo de planeación, coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuestos, ha culminado con la promulgación de planes estatales en la mayor parte de las entidades federativas. Lo mismo ha sucedido con los planes regionales previstos desde el inicio de la administración."

En lo concerniente a las acciones de la administración pública federal destacan dos hechos fundamentales: en primer lugar, la decisión de proceder a la descentralización de aquellos renglones directamente relacionados con la política social y, desde luego, con el bienestar popular. De aquí que se haya procedido a tomar decisiones descentralizadoras concretas desde el inicio del gobierno, primordialmente en los sectores relativos a la salud y la educación.

Otro hecho que vale la pena destacar es que las medidas en estos sectores influyen en la orientación y la dinámica del proceso en su conjunto, y resultan definitivas para comprender en toda su extensión el alcance mismo de la desconcentración.

Una primera característica de la descentralización sectorial es que no es total; es decir, ni la educación ni la atención a la salud son en la actualidad materias de competencia exclusiva de los estados. Se ha llegado más bien a una situación intermedia, en la que se han descentralizado los servicios, conservando la federación atribuciones concretas en materia de planeación, normatividad y evaluación, amén de la

15 A diferencia del sexenio anterior, en el que los planes de desarrollo estatal eran, en su elaboración, responsabilidad de los gobiernos de los estados, la S.P.P. realiza en la actualidad funciones de coordinación que garantizan la congruencia necesaria entre los planes estatales y los de nivel global y sectorial federales. Por lo que hace a la planeación regional, destaca la promulgación de los siguientes instrumentos: Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés; Programa de Desarrollo de la Región Sureste; Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas, y Programa de Desarrollo de la Frontera Norte.

titularidad de las relaciones laborales en los sectores descentralizados.

Por ejemplo, la descentralización del sector educativo contribuyó a generar fuertes resistencias en el ámbito sindical, que se justificaban como reacción ante la eventual reducción de prestaciones, reivindicaciones y conquistas y la posible atomización del órgano gremial. Fue necesario realizar, entonces, un amplio proceso de negociación y convencimiento que permitió lograr la descentralización de los servicios con la colaboración de esta importante organización sindical.

La descentralización de los servicios educativos ha tenido una marcha que podríamos considerar desigual, respondiendo a condiciones políticas y sociales de índole propiamente regional.

La descentralización dio inicio en agosto de 1983 con la promulgación del decreto por el que se sientan las bases para celebrar acuerdos de coordinación con las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, para la integración de comités consultivos para la descentralización educativa." cuya función era actuar como órganos de consulta para elaborar recomendaciones orientadas a la transferencia de los servicios educativos a la provincia.

En ese mismo mes se determina que cada delegación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se convierta en Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar.

En una segunda etapa del mismo proceso sectorial se promulga, en mayo de 1984, un decreto en el que se establecen los lineamientos para la descentralización de los servicios educativos, que prevé la celebración de acuerdos de coor-

16 Los comités consultivos se integran por: el gobernador de la entidad, el encargado de los servicios educativos estatales y por representantes de la SEP, SPP, ISSSTE y del SNTE. Ver: S.P.P. Proceso de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, 1985. Mimeo.

dinación con los gobiernos estatales; los mecanismos y modalidades de su prestación y la creación de dos organismos ejecutores de la descentralización: los Consejos Estatales de Educación Pública como instancia consultiva y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, encargadas de la administración de los servicios educativos federales."

En lo relativo al sector salud, las acciones más significativas consistieron en el establecimiento, en agosto de 1983, de la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), que apoyaría la formulación de los programas de descentralización, coadyuvaría a su cumplimiento y contribuiría a su evaluación.

En el mismo año se aprueba la Ley General de Salud, que constituye el fundamento básico del proceso de descentralización; en marzo de 1984 se expide el Decreto para la Descentralización a los Gobiernos Estatales de los Servicios de Salud prestados por la SSA y los que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) proporciona a través del Programa IMSS-COPLAMAR.¹⁸

Al igual que en el sector educativo, la descentralización de los servicios de salud se desarrolla en dos etapas: en la primera se establece la coordinación entre la federación y los estados por la vía de programas concretos. A esta fase se adhirieron los 31 estados de la República." En la segunda etapa se desarrolla la integración orgánica entre los servicios federales y los locales de atención en la materia. En ella se sientan las bases para la creación y funcionamiento de los sistemas estatales de salud.?"

Esta etapa se plasma en dos documentos fundamentales: el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, publicado en febrero de 1985, y el documento elaborado por la Comisión de Reconstrucción a finales del mismo año. En ambos textos la desconcentración adquiere marcada preeminencia sobre otros instrumentos."

Dentro del marco del Programa de Descentralización de febrero de 1985, en la inmensa mayoría de los casos, la desconcentración como instrumento de política se plasmó en dos hechos: el fortalecimiento del Convenio Unico de Desarrollo, en la vertiente de acuerdos de coordinación y canalización de recursos, y el incremento de las atribuciones propias de las delegaciones de cada dependencia para conocer, opinar y, en algunos casos, resolver trámites sobre asuntos generados localmente.

El Programa de Descentralización elaborado por la Comisión de Reconstrucción en respuesta a los daños y otras consecuencias derivadas del sismo del 19 de septiembre de 1985, plantea en realidad la necesidad de acelerar la descentralización tanto del aparato público como de la economía del área metropolitana de la ciudad de México.

En tal documento se observan demandas concretas favorables a la relocalización de oficinas públicas y de unidades productivas. En

21 El Programa de Descentralización de 1985 es más que un ejercicio de planeación, un catálogo de las acciones que las dependencias de la administración pública federal se encuentran en condiciones de realizar, tomando en cuenta factores internos y de disposición de recursos. El programa se divide en cuatro grandes capítulos que se relacionan con: la promoción de las actividades productivas, el desarrollo social, la ampliación de la infraestructura regional y el fomento a la actividad económica y los servicios gubernamentales. En cada capítulo se agrupa un número de secretarías, las cuales enuncian las acciones por realizar y que se apegan plenamente a las figuras más frecuentemente utilizadas para apoyo de la descentralización.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid.

nuestro esquema de trabajo, estas acciones no modifican, como algunos sostienen, los patrones de relaciones políticas y administrativas, sino que se encuadran dentro de los espacios propios de la desconcentración.

El diagnóstico del que se parte por principio de cuentas es obvio: existen dependencias cuyas oficinas poco tienen que hacer en el Distrito Federal; lo mismo puede afirmarse de unidades productivas. Por otra parte, la desconcentración puede reportar efectos positivos en la expansión de los mercados regionales y, en general, de la vida local. No obstante, pronto se ha visto que, si este proceso no es gradual y planeado, las consecuencias de la presión de la demanda adicional en nuevos espacios contribuyen al deterioro de algunas regiones del país, insuficientemente preparadas para ser receptáculos de la desconcentración.

4. UNA EVALUACION GENERAL TEORICO-PRACTICA DE LA DESCENTRALIZACION

Volviendo al punto de partida de este trabajo, es decir, la búsqueda de una relación orgánica entre desconcentración y descentralización, la evidencia reunida a lo largo de estas líneas nos ha permitido constatar, obviamente, que en los últimos años la descentralización de la vida nacional ha sido planteada, muy correctamente, como un problema de fortalecimiento de la estructura federal, es decir, de la ampliación de la participación en lo político y la redistribución de competencias y facultades en lo jurídico, con el objetivo último de lograr el equilibrio regional en nuestro país.

Este planteamiento del problema ha seguido, en el arduo proceso de su puesta en práctica, una interesante trayectoria que podemos

plantear del siguiente modo: en primer lugar, destaca el hecho de que para desarrollar este planteamiento ha sido necesario diseñar e implementar los instrumentos y medidas que, al responder al imperativo de la descentralización, se encuentren en condiciones de contribuir efectivamente al desarrollo económico y social de los ámbitos locales.

Aunque en el largo plazo ambos objetivos -federalismo y capacidad de desarrollo local- son insolubles, en el plano inmediato surgen algunos factores condicionantes que hacen que tales objetivos generen si no verdaderas antinomias, sí algunas incompatibilidades que deben ser adecuadamente ponderadas y superadas.

Las experiencias de la coordinación fiscal y de la inversión pública para el desarrollo son puntos sumamente ilustrativos en este sentido. Como se sabe, en ambas políticas se parte de un conjunto de agregados de asignación de recursos de magnitud global o, por decir así, nacional, que se reparten a partir de criterios determinados, fundamentalmente, desde la federación.

En el caso de la coordinación fiscal, la tendencia a eliminar la concurrencia en la materia ha dado por resultado, por una parte, un mayor acceso a los estados y, fundamentalmente, a los municipios, a recursos que les permiten más amplios márgenes de maniobra para el desarrollo local.

Sin embargo, por otro lado, la coordinación fiscal ha supuesto que las entidades federativas reduzcan su campo de acción en este campo, con la consecuente homogeneización y dependencia de las haciendas locales respecto de diversos factores exógenos a su propio desarrollo, tales como las variaciones en los precios internacionales del petróleo.

En el caso de la inversión pública y los pro-

gramas considerados en el Convenio Unico de Desarrollo, el problema sigue siendo de diálogo y concertación entre las dos instancias de gobierno, así como la preminencia de las metas definidas por la federación, manifestadas sobre todo por el techo presupuestal asignado a cada programa normal de las diversas secretarías y dependencias federales.

En la esfera sectorial, la descentralización ha seguido, asimismo, una trayectoria marcada por criterios diversos y aún muy perfectibles en lo que se refiere a los ámbitos de acción del proceso, lo cual exige un esfuerzo adicional de fortalecimiento del federalismo.

En ambos casos, la desconcentración ha sido crucial para el planteamiento de la descentralización en su conjunto -en su sentido más amplio- y, obviamente, para el planteamiento instrumental correspondiente.

En términos globales, esto ha significado que, en lo inmediato, la perspectiva del desarrollo estatal se encuentra, en buena medida, condicionada por la vía de la asignación de recursos financieros. El problema general de la autonomía entre órdenes de gobierno sigue quedando, en una medida importante, sin resolverse en definitiva, pues se sigue frecuentemente el método de resolución casuístico.

En síntesis, la desconcentración ha sido un instrumento central para una estrategia de descentralización, entendida como reversión global de las tendencias concentradoras y centralizadoras. Falta, sin embargo, avanzar sustancialmente en los procesos jurídico-políticos que entraña la puesta en práctica de este esfuerzo.

Su ejercicio excede los límites de una formulación meramente instrumental, aunque puede ser fortalecida por ésta. En el caso de México así ha sucedido, es decir, la organización estatal ha debido adaptarse, sobre todo

en lo que concierne a la dinámica y estructura de la administración local, al nuevo escenario. Este proceso se ha relacionado principalmente con el incremento funcional y de responsabilidad que ha debido desempeñar.

Sin embargo, es menester aún generar la contrapartida de tales responsabilidades a través de mayores facultades y atribuciones. Lo anterior no sugiere en modo alguno que éstas no haya sido acrecentadas; consideramos, sin embargo, que es necesario consolidarlas para avanzar, con la firmeza de los pasos dados, hacia la consolidación de una nación económica, política y administrativamente más descentralizada. En México eso supone, en el ámbito jurídico-político, un federalismo más auténticamente vivido; y en el ámbito económico, un desarrollo regional más armónico y equilibrado.

La desconcentración y, en general, las acciones tendientes a hacer más eficaz y distribuida la función de las acciones públicas, han tenido una profunda repercusión en la organización y las funciones de las administraciones estatales. Tomarlas en consideración resulta a todas luces vital para determinar cuál será la capacidad efectiva de las entidades federativas y los municipios ante los retos del desarrollo futuro del país.

A continuación haremos un breve listado de los problemas que siguen pendientes de resolver en la agenda de la descentralización y que tienen importancia para su futuro en el mediano y largo plazos como proceso de cambio estructural:

Las administraciones estatales han visto transformada su configuración interna, en la medida en que deben cubrir los requisitos de este proceso adaptativo. Es innegable que ello ha permitido avanzar en una orqa-

nización interna más apta para la planeación y para responder a las cambiantes necesidades de una sociedad local profundamente compleja. Sin embargo, aún faltan por darse pasos que son definitivos en esta dirección.

En los próximos años la nación deberá confrontarse ante el imperativo de protagonizar su destino y su desarrollo, ello requerirá de nuevas formas de organización estatal; de mecanismos más desarrollados para la captación y la satisfacción de demandas, y de más claramente definidas las atribuciones entre órdenes de gobierno, el costo de no hacerlo puede ser una repetición de los problemas derivados de la concentración exce-

siva, sólo que ahora causados por una descentralización parcial.

Finalmente, la experiencia política y administrativa del Estado mexicano ha desarrollado instrumentos que han permitido a la nación estar a la altura de su tiempo. Los retos de la administración pública son hoy mayores para promover un desarrollo más pleno, del cual la descentralización será un aspecto clave.

Creemos que la desconcentración es vía eficaz para la reversión de las fuerzas centrípetas. No obstante, es necesario ir la sustituyendo ahí donde la madurez local se haya consolidado plenamente, por estrategias más auténticamente descentralizadoras.

A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política*

IOSE R. CASTELAZO

El presente ensayo es una hipótesis de trabajo en torno a la problemática político-administrativa de México. Es una reflexión y una preocupación que me ha surgido al cabo de los años. Ello ha acontecido por el simple examen de los acontecimientos y por la evolución legal, política y administrativa de la administración pública federal, aunado al papel protagónico que me ha tocado desempeñar en los esfuerzos, tanto teóricos como prácticos, de desconcentración y descentralización de la misma administración.

Con base en esta experiencia, estoy en condiciones de asentar que mientras mayor desconcentración de la administración pública federal exista en los estados de la República, mayor será el control político de la federación con todas sus implicaciones y, por lo tanto, el centralismo seguirá campeando en nuestro país.

* Debo agradecer a Alejandro Villalobos, Rosa Isabel Montes, Alejandro Cruz, Ornar Saavedra, Juan Carlos Espinosa y Mario Hernández, sus aportes y orientaciones para elaborar este ensayo.

Para examinar este planteamiento, propondría desahogar, un tanto apretadamente, un esquema que abarque los siguientes aspectos:

1. Lo que se entiende por desconcentración administrativa de la administración pública federal mexicana.
2. Cómo se desarrolla en la práctica esta desconcentración:
 - a. En la previsión y ejercicio presupuestales;
 - b. En la delegación de facultades;
 - c. En la distribución y control de personal, y
 - d. En la administración del Convenio Único de Desarrollo (CUD).
3. Análisis de las responsabilidades y corresponsabilidades en la desconcentración.
4. La desconcentración como medio de control político central.
5. Un esquema compartido para el futuro.

1. CONCEPTO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

En lo tocante al concepto de desconcentración, éste se deriva de cómo se manifiesta en los dos ámbitos de la administración pública federal, esto es, en el central y en el paraestatal. Dado que el sector central es el único que puede ejercer funciones de autoridad por delegación del ejecutivo, es el que interesa analizar en este trabajo. No obstante, el sector paraestatal representa, igualmente, una fuente riquísima de investigación en este sentido.

Está dicho, se lleva a cabo en la práctica y ya se ha señalado en múltiples foros, conferencias, publicaciones, que la desconcentración administrativa de la administración pública federal (en este caso la centralizada) cristalizará haciendo confluir varias estrategias.

En primer lugar, la desconcentración concebida como un acto de delegación, mediante el cual una autoridad superior delega en un inferior una suma de deberes y obligaciones para ejercerse, en tanto persistan los motivos que dan origen a tal obligación.

En segundo lugar, se entiende que esta delegación se desconcentra territorialmente, esto es, cuando las dependencias establecen delegaciones en los estados de la República.

En tercer lugar, se reglamenta una desconcentración de facultades en órganos desconcentrados y en puestos específicos a través de los reglamentos interiores de las dependencias, a fin de que las delegaciones en los estados de la República y los titulares de las mismas estén facultados para ejercer sus funciones, su autoridad y así cumplir con sus responsabilidades.

En cuarto lugar, se establece que el personal asignado a las delegaciones presta sus

servicios en la dependencia del ejecutivo federal a la que pertenece y su desconcentración en el estado correspondiente se realiza para el cumplimiento de las labores determinadas.

En síntesis, en México hemos venido entendiendo que la desconcentración de la administración pública federal es territorial, funcional y de personal, para aumentar la eficiencia y la eficacia de las atribuciones de la federación a lo largo y ancho de la República.

2. EL DESARROLLO DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Ahora bien, para examinar en la práctica la desconcentración, vemos que se han hecho esfuerzos notables de 1970 a la fecha y esto ha sido así porque resultó imposible para la administración pública federal seguir manejando todos los asuntos y tomando todas las decisiones desde el centro. El país creció no solamente en número de habitantes, sino que se expandió y se desarrolló sectorial y regionalmente.

En este marco, la administración pública federal se enfrentó a una disyuntiva: o delegaba desconcentrando facultades y personal a los estados o perdía capacidad de respuesta. Optó por el primer camino.

Durante muchos años se vivió una especie de confusión, considerando a la desconcentración de la administración pública federal centralizada como un ejercicio de descentralización. Nada tan alejado de la realidad como esto.

Los estados de la República comenzaron a ver y sentir una injerencia cada vez mayor de la federación y, en aras del federalismo, se dio la lucha por preservar su soberanía; primero por medio de los Comités Promotores del De-

sarrollo (COPRODES), después a través del Convenio Unico de Coordinación (CUC), y ahora a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), instrumentos a los que nos referiremos más adelante.

La federación, por su parte, entendió que no importaba delegar facultades secundarias mientras se conservaran las principales, las cuales consisten -desde mi punto de vista- en la definición y ejercicio del presupuesto federal en los estados, en el control político de la burocracia y en el control de la administración del Convenio Unico de Desarrollo. Esta situación en su conjunto le garantiza a la federación la asignación de los valores del proyecto político nacional no tan sólo en su valor monetario y físico, sino singularmente en su valor ideológico y hegemónico.

Definición, Previsión y Ejercicio Presupuestal

Como se sabe, el Plan Nacional de Desarrollo (elevado a rango constitucional) y la Ley de Planeación que lo sustenta, obliga a programar el gasto público federal en programas sectoriales, regionales y especiales para que se derrame en toda la República.

En la fijación de los programas sectoriales que incluyen no solamente el gasto de las dependencias, sino el de las entidades paraestatales, poco tienen que ver las instancias de los estados. En el terreno de los hechos, los funcionarios estatales cuando mucho pueden opinar a posteriori sobre algunos renglones del gasto público federal en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). El mayor porcentaje del gasto que se realiza en los estados proviene de la inversión normal y el gasto corriente que realizan las dependencias federales en cada una de las entidades federativas, esto es alrededor del 47 por ciento,

mientras que los recursos comprendidos en el CUD alcanzan solamente alrededor del 15 por ciento. Es claro un predominio federal en inversión estatal, ya que inclusive de los propios recursos comprometidos en el CUD, en general, el 94 por ciento es aportado por el gobierno federal, el 4 por ciento por el gobierno local y el 2 por ciento restante por los beneficiarios de las obras.

Los gobernadores de los estados de la República en escasísimas ocasiones tienen acceso a la información del gasto federal que las dependencias ejercen en sus estados. De esta manera, un estado agrícola, por ejemplo, puede afrontar un problema político serio por desconocer a tiempo el precio de garantía de un producto vital o un estado ganadero puede no prevenir dificultades económicas serias por desconocer cuotas de exportación o un estado petrolero puede sufrir el deterioro ecológico y la inflación galopante por desconocer los planes de producción de PEMEX. Y así podrían seguirse dando ejemplos que no dejan de ser relevantes para medir tan sólo algunas de las consecuencias políticas de la desconcentración.

Facultades de las Dependencias para la Delegación de Facultades a los Estados

Por otra parte, y en este esfuerzo de medir los efectos de la desconcentración de la administración pública federal, conviene analizar los reglamentos interiores de las dependencias del ejecutivo federal. En todas las dependencias está generalizada la figura administrativa de la delegación. En diez secretarías y la Procuraduría General de la República se emplea esta denominación.

En el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los llamados centros STC que posee revisten las características de dele-

gaciones, además de que tienen a su cargo el control de las delegaciones, gerencias y superintendencias foráneas.

En nueve secretarías existe una unidad administrativa central responsabilizada de coordinar las actividades de las delegaciones y, en su caso, de fungir como enlace entre ellas y el titular de la dependencia.

En la Secretaría de Educación Pública existe una Coordinación General para la Descentralización Educativa y en los estados las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, las cuales, sin embargo, revisten todavía el carácter de delegaciones.

En la Secretaría de Salud hay una Dirección General de Apoyo a la Coordinación Regional y, aunque en algunos estados se ha logrado descentralizar creando servicios estatales de salud, en el resto del país subsisten los servicios coordinados que, no obstante, funcionan como delegaciones porque perdieron con el tiempo el carácter de "coordinación" que estaba estipulado en su origen.

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hay delegaciones regionales de la Subsecretaría de Hacienda, administraciones fiscales regionales, administraciones regionales de oficialía mayor, subprocuradurías regionales fiscales y delegaciones regionales de la contraloría interna.

En el caso de cuatro secretarías (Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social y Reforma Agraria), la desconcentración es fijada por la propia dependencia y no por el presidente de la República a través del reglamento interior.

En el caso de la secretaría de la Reforma Agraria existen --además de la Comisión Agraria Mixta en la que se participa con el gobernador de la entidad federativa y los representantes de los campesinos y pequeños propietarios

en las decisiones de carácter agrario hasta ese nivel- delegaciones agrarias en cada estado.

El caso de la Secretaría de Turismo incluye a las delegaciones estatales y, asimismo, a coordinaciones regionales de las mismas.

Acercándonos al tipo de facultades que abarca la desconcentración territorial a través de las delegaciones de las dependencias, éstas incluyen fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Atribuciones relacionadas con la prestación específica de los servicios que brinda la dependencia;
- Trámites para autorizar peticiones;
- Funciones de información, orientación, asesoría y consultoría;
- Actividades de supervisión técnica, inspección y vigilancia;
- Formulación de requerimientos, imposición de sanciones y trámite de inconformidades y recursos administrativos;
- Representación de la dependencia ante el gobierno local y participación en los mecanismos de planeación, coordinación y concertación, y
- Funciones de administración de recursos financieros, humanos y materiales.

Este es, pues, el marco global en el que se desempeña las delegaciones, pero es muy desigual el alcance de la desconcentración en cada caso, ya que todavía se pueden apreciar situaciones en que a las delegaciones no se les ha dotado de plenas facultades, tal es el caso de múltiples asuntos cuyo trámite ha de concluirse en las oficinas centrales. La disparidad existente en la asignación de facultades, evidencia la necesidad de que se definan criterios más precisos en torno al alcance que debe tener la desconcentración y de los mecanismos que se

deben aplicar para que ésta resulte ágil y productiva.

De esta manera, vemos que absolutamente todas las dependencias del ejecutivo federal tienen facultades para desconcentrar decisiones, actividades y personal a cada una de las entidades federativas, situación que sólo por excepción se consulta con los gobiernos estatales y que muchas veces genera irregularidades que se reflejan en la descoordinación, en la duplicidad de gastos o en la incomunicación.

Distribución y Control de Personal Federal

Veamos ahora la forma en que el personal federal está distribuido en la República.

De acuerdo con datos de 1986, el 53 por ciento del total del personal federal está distribuido en la República, mientras que el 46.3 por ciento se encuentra ubicado en el D.F. (estas cifras no incluyen a los 142 mil empleados con que cuenta el Departamento del Distrito Federal ni a los 1,208 del personal de la Presidencia de la República. El reflejo por dependencia sería el siguiente:

- La Secretaría de Gobernación maneja al 15 por ciento de su personal (1,843) en el interior de la República y a 10,440 en el D.F. Tiene un total de 12,287.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene 3,948 empleados, 40 por ciento de los cuales (1,579) están fuera de México y 2,369 en el D.F.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público concentra al 55 por ciento (28,927) de su personal en el D.F.; el resto, o sea 23,667 (45 por ciento) está en los estados. Del personal de la Secretaría de la Defensa Nacional (126,959), 76,175, esto es el 60 por ciento, está desconcentrado y

50,784 se encuentra en la capital de la República.

- De los 130,319 empleados de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el 60 por ciento (78,191) se encuentra en las entidades federativas y 52,128 en la ciudad de México.

En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 77,389 personas (65 por ciento) están en provincia y **41,761** (35 por ciento) en el D.F.

- Para el caso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, del total de sus trabajadores (12,274), el 20 por ciento, o sea 2,455 se encuentran distribuidos al interior del país y 9,819 están en el centro.

- De los 723,964 empleados de la Secretaría de Educación Pública, el 55 por ciento (398,180) están desconcentrados y **325,784** se localizan en el D.F.

- La Secretaría de Salud concentra al 50 por ciento de sus empleados (49,924) en el D.F., y el resto se encuentra en los servicios coordinados de los estados.

- Respecto a la Secretaría de Marina, de un total de 37,234 empleados, 20,479 (55 por ciento) están desconcentrados y **16,755** en el D.F.

- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene un total de 6,806 (90 por ciento) en la ciudad de México y únicamente 681 en los estados.

- El 30 por ciento de la gente de la Secretaría de la Reforma Agraria (6,375) está en el interior de la República y **15,714** en el centro, lo que hace un total de 22,449.

- De los 6,153 empleados de la Secretaría de Pesca, la mitad (3,076) está ubicada en el D.F.

- Sólo el 10 por ciento (420) de los trabaja-

dores de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal está desconcentrado y los 3,784 restantes se encuentran en la capital de la República.

- En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de los 22,756 empleados, el 50 por ciento (11,378) está desconcentrado.
- La Secretaría de Turismo tiene el 90 por ciento de su personal (2,928) en el centro y sólo 325 en provincia, haciendo un total de 3,253.
El 80 por ciento del personal de la Secretaría de Programación y Presupuesto (12,867) está concentrado y 3,216 personas están en las entidades federativas; en total suman 16,083.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con 1,946 empleados, concentra a 1,849 (95 por ciento) y sólo 97 se encuentran desconcentrados.
- El 1 por ciento (504) del total (5,044) de los empleados de la Procuraduría General de la República está en los estados y 4,540 personas se localizan en el D.F.

Es importante establecer que en cada estado de la República existe una zona militar o varias, según el caso, vgr: Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, entre otros (con condiciones muy específicas). Esto es así ya que debido a razones de seguridad nacional el ejército y la armada (que vigilan todas las zonas marítimas del país) obedecen a criterios, lineamientos u órdenes concretos de las Secretarías de la Defensa o de Marina o bien, del propio ejecutivo federal. En la gran mayoría de los casos, los gobiernos estatales no son notificados de las actividades que estos destacamentos militares realizan.

Por otro lado, también conviene destacar que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Eco-

logía es la encargada de administrar las zonas federales que se encuentran en diversas áreas de la República, singularmente en las playas, bosques, selvas, etcétera. Las actividades que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología realiza en estas zonas no son normalmente dadas a conocer a las autoridades locales.

En lo tocante al nombramiento de los responsables de las delegaciones en los estados, éste casi siempre se hace en forma concertada entre el titular de la dependencia y el gobernador de la entidad, ya sea que uno u otro proponga a los candidatos idóneos para el cargo de delegado, mas no debe perderse de vista que es el titular de la dependencia el que tiene la autoridad legal para nombrar o remover libremente a su colaborador, puesto que es su delegado.

Volviendo a la cifra original, se puede apreciar claramente una voluntad desconcentradora de la administración pública federal, puesto que ya más empleados están fuera del área metropolitana de la ciudad de México. No obstante ello, esta mayoría se sigue sintiendo parte integrante de la federación, ya que tiene un trato laboral diferente a los empleados estatales o municipales y como de hecho recibe mayores privilegios, se consideraría mermado en sus derechos si perteneciera a la plantilla del personal del estado.

Adicionalmente, y en este orden de ideas, trasladar formalmente al personal de la federación a los estados supondría desmembrar las filas de la organización sindical y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTES), puesto que pasaría al ámbito de poder de las autoridades locales el 63.7 por ciento del total de la burocracia. Esto no solamente tendría implicaciones de orden político por el control que existe sobre las filas de los sindicatos del gobierno, sobre todo alteran-

do la configuración de las fuerzas en el ámbito sindical burocrático a nivel nacional, sino que también pudiera verse económicamente dañada la fuerza de los sindicatos burocráticos y de su central, al dejar de percibir más del 50 por ciento de las cuotas de los trabajadores.

En otro tipo de reflexión, los estados tendrían que desarrollar servicios de seguridad social semejantes a los del ISSSTE y FOVISSSTE, a fin de atender alrededor de 800 mil empleados que con sus familias representan 4 millones de derechohabientes y esta consideración es muy factible que frene esfuerzos de descentralización y aliente en cambio la estrategia de la desconcentración.

En este camino, habría que readaptar las leyes laborales de carácter burocrático para que en los estados se implantaran ordenamientos semejantes en origen y alcance a los contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Administración del Convenio Unico de Desarrollo

Echemos un vistazo ahora a la cuestión de la administración del Convenio Unico de Desarrollo.

Como sabemos, los objetivos del Convenio Unico de Desarrollo (CUD) están encaminados a racionalizar el gasto público federal y estatal que se realiza en las entidades federativas, conciliando la atención a las prioridades nacionales y locales.

La administración del CUo a nivel nacional está encargada a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien la ejerce en cada estado a través de su delegación.

La administración del CUD se opera en el seno de un Comité de Planeación de Desarrollo Estatal, conocido por las siglas de COPLADE. A este comité concurren la federación y el es-

tado. El delegado de la SPP es el secretario técnico del comité y el coordinador del COPLADE es el funcionario representante del estado, ya sea el secretario de finanzas, el tesorero o el de planeación y desarrollo, según sea el caso y la decisión del gobernador.

El procedimiento que se autoriza para administrar el Convenio Unico de Desarrollo en términos generales es el siguiente:

- Se refiere exclusivamente a gasto de inversión no a gasto corriente;
- Se aplica exclusivamente a planes que apoyen el desarrollo estatal;
- A partir *del* plan, la federación autoriza el gasto global a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Con tal autorización, la delegación de SPP aprueba el ejercicio del gasto;
- Con la aprobación de SPP, el gasto es ejercido por el estado;
- El dinero nunca pasa por la tesorería del estado, sino que en un banco correspondiente del Banco de México se liberan los recursos mediante cuenta por liquidar, autorizada por el coordinador de desarrollo regional del COPLADE, por el delegado de SPP y por el ejecutor, ya sea de la federación o del estado;
- La responsabilidad, sin embargo, es siempre del estado.

Por otra parte, el gasto invariablemente se orienta a prioridades estatales y nacionales, como ya se apuntaba, a través de los siguientes programas:

- De desarrollo regional, que tiene dos contenidos: el gasto etiquetado que es paró atender las prioridades nacionales (educación, salud, alimentación, comunicacio-

- nes, etcétera), y el gasto distribuible o no etiquetado que se define en el estado;
- Los programas regionales de empleo que se definen conjuntamente entre la federación y el estado, y
 - Los programas especiales, como los de la Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste, Zonas Aridas y Zona Metropolitana, que también conllevan una definición conjunta entre la federación y los estados participantes.

En su conjunto, hay una tendencia a aumentar el gasto distribuible sobre el gasto etiquetado, aunque, como se puede apreciar, la orientación se "amarra" por la federación al darle a la delegación de SPP prácticamente la definición de lo distribuible y al otorgarle la firma de autorización de las cuentas por liquidar.

No obstante ello, los avances que ha tenido el Convenio Unico de Desarrollo son una buena muestra de lo que se puede lograr mediante la coordinación y la concertación de acciones, ideas e intereses, al grado que ya algunos estados como Nuevo León, Tabasco, Baja California Norte y Sonora han incluido en el GUD, es decir en el GOPLADE, el gasto de todas las dependencias federales tanto de inversión como corriente y de esta manera se deja al estado tener mayor participación en las decisiones que en su territorio son efectuadas por la federación, así como en orientación del presupuesto y ejercicio del gasto.

Como puede apreciarse, en última instancia la federación sigue tomando las decisiones fundamentales porque, tal y como acontece, se pretende apoyar a la descentralización mediante el CUD pero en una forma gradual, con el propósito de que el estado desarrolle una capacidad administrativa y política para manejar

recursos y con el fin de que la federación no suelte las riendas de la conducción del desarrollo nacional.

Otra cosa que se advierte revisando la administración del GUD, es que tiene un carácter bilateral porque en la definición y operación del GOPLADE participan al cincuenta por ciento el estado y la federación.

En síntesis, a pesar de que en la administración del GUD todavía se percibe un claro predominio de la federación, también se postula una voluntad descentralizadora que esperamos vaya "cuajando" con el tiempo.

3. RESPONSABILIDADES Y CORRESPONSABILIDADES EN LA DESCONCENTRACION

Ante esta serie de apuntamientos, tenemos pues que el primer problema en materia de desconcentración que tiene la administración pública mexicana para resolver en los próximos años, es el de plantearse, en serio, como una estrategia que exige responsabilidades unilaterales para la federación y corresponsabilidades entre esta y los gobiernos locales.

En materia de responsabilidades unilaterales me permitiría destacar lo siguiente:

- Fijar, por acuerdo específico del ejecutivo federal, los criterios a que deban sujetarse las dependencias para desconcentrar. Ello evitaría, por ejemplo, tener coordinaciones regionales y delegaciones coexistiendo y, por lo tanto, embrollando los problemas.
- Otra responsabilidad sería fijar las competencias federales de cada dependencia, así como las que se puedan compartir con los estados o los municipios y, también, las que deban sujetarse exclusivamente a

las competencias locales. Ello aclararía las facultades de la federación, de los estados y de los municipios en una materia determinada y, además, decantaría el carácter de la desconcentración para favorecer la descentralización.

- .. Una responsabilidad más de *la* federación consistiría en decidirse a que el presupuesto federal a ejercerse en *los* estados fuera sancionado por el congreso *local* v administrado a través del COPLADE.

Asumiendo tan sólo éstas tres responsabilidades, pienso que *la* desconcentración dejaría de ser un ejercicio tan desordenado, con tantos hilos sueltos y con tan grave ausencia de criterios.

La situación actual debe superarse a corto plazo, ya que las circunstancias de la situación demográfica y del desarrollo económico nacional exigen que estados y municipios se involucren totalmente en la tarea gubernamental.

Por lo que respecta a las corresponsabilidades, éstas podrían definirse en *los* siguientes campos:

- Que los gobiernos de los estados y de *la* federación determinen, por dependencia, la organización de la delegación correspondiente, las facultades que va a ejercer en *el* estado, el número de personal y las características del mismo, para que de este ejercicio se puedan prever y resolver las implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales que conlleva la presencia de la dependencia federal en un territorio estatal.
- Que la designación de *los* responsables de las delegaciones esté expresamente reglamentada, para que *el* titular de la depen-

dencia y el del gobierno estatal nombren al delegado conjuntamente.

- Que el gasto de inversión y corriente de las delegaciones sea sancionado por el congreso del estado y que su administración se ejerza con la previa participación del COPLADE.
- Que el gobernador del estado, en su informe anual al congreso local, dé cuenta de las actividades realizadas por las dependencias federales ubicadas en el estado.

De esta manera, pienso que el gobierno local se involucraría en el ejercicio del gasto público federal en el estado correspondiente e iría ganando espacio para lograr gradualmente la tan anhelada descentralización.

Si el gobierno local persiste en la actitud de dejar que la federación haga y deshaga, flaco favor le estará haciendo a la administración pública en lo general y a la administración estatal en lo particular y, sobre todo, a los esfuerzos de democratización que *lo* urgen a este país, a través de la gestión administrativa.

4. LA DESCONCENTRACION COMO MEDIO DE CONTROL POLITICO CENTRAL

Vistas las cosas desde una perspectiva realista y pragmática, la desconcentración administrativa de la administración pública federal se puede interpretar como un medio para fortalecer el control político del centro.

Lo anterior no pretende constituir de ninguna manera una aseveración temeraria, sino lo que persigue es señalar hechos que se contraponen a *los* dichos y a la buena voluntad que puede haber de parte de los gobernantes.

En efecto, mucho se ha hablado de las bon-

dades de la desconcentración y poco de sus implicaciones políticas, por ello es importante destacarlas, ya que ayuda al ejercicio de racionalidad y orden que debe existir en todo esfuerzo político-administrativo.

Alrededor de esta cuestión propondría hacer una reflexión que muestre a la desconcentración como un medio de control político central. En este sentido, me referiré a los puntos que considero son los más relevantes sobre el particular:

- La desconcentración administrativa es un medio de control político porque en su conjunto constituye un poder real de la federación en los estados, al margen de las decisiones de política local.
- El control político se logra por la vía del poder de nombramiento que tienen los titulares de las dependencias, también muchas veces al margen de lo que opinen los gobernadores.
- El control político se logra por el poder del pago al personal federal que presta sus servicios en las dependencias, derivándose de ello una lealtad que estos trabajadores le tienen a la federación puesto que de ahí es de donde comen.

El control político se logra por la vía sindical, provocando muchas veces que se sobrepongan poderes extra-constitucionales a las decisiones del estado (vgr. SNTE, SNTPEMEXJ).

- El control político se logra porque la federación tiene el poder real de invertir o no invertir en el estado.
- El control político se logra por el ejercicio de una autoridad federal, que muchas veces se contrapone a las decisiones del estado.

Así las cosas, la desconcentración puede supeditar al gobierno del estado, a la toma de decisiones en las que puede no estar totalmente de acuerdo y de esta manera es posible que un estado sucumba ante el empuje federal, modificando en ocasiones su entorno socio-económico y político como ha sucedido en los casos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Banco Nacional de Crédito Rural, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Turismo, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, sólo por mencionar algunos.

Para quien colabora en la federación, la tentación de centralizar es muy grande y muchas veces los titulares de las dependencias estiman que si desconcentran, descentralizan, pero, paradójicamente, si se desconcentra bien, más bien se sofistican el control político y la centralización. Por ello, es necesario entender que dada la confirmación del sistema político mexicano que favorece a un ejecutivo federal fuerte y dadas las condiciones en las que se encuentra inmerso el país, es indispensable pensar en un esquema compartido para el futuro.

5. UN ESQUEMA COMPARTIDO PARA EL FUTURO

En 1934 se promulgó el código sanitario que sostenía la tesis de que la unificación, coordinación, cooperación de los servicios sanitarios en la República era una cuestión de interés público y por ello facultaron al entonces jefe del Departamento de Salubridad Pública para celebrar convenios, en nombre de la federación, con los gobiernos locales y municipales. El objetivo principal era lograr la aplicación de una política sanitaria general en la República, la observancia de principios técnicos uniformes

en las actividades federales, locales y municipales; la unificación de los procedimientos que seguirían las autoridades sanitarias en toda la nación y, en suma, conseguir las finalidades de orden sanitario para asegurar el bien público. Así, se crearon servicios sanitarios coordinados con personalidad jurídica propia. Para 1934, cinco estados celebraron el *convenio* con la federación; en 1936 se sumaron siete más y, en 1937, ya estaban establecidos en 22 entidades federativas. Para 1939 ya existían en toda la República.

Esta era una forma de *ver* la cuestión nacional en aquella época que postulaba, a mi juicio, una tesis espléndida: la administración pública integrada.

Actualmente, el proceso de descentralización de la *vida* nacional no ha cobrado importancia en lo que a la administración pública federal se refiere. Únicamente dos dependencias, Salud y Educación, han emprendido el proceso gradual; con mayor fuerza, a mi modo de *ver*, en la Secretaría de Salud que en la de Educación. En Salud se crean servicios estatales de salud a población abierta, mientras que en Educación apenas se crean unidades de servicios educativos a descentralizar.

Pienso que se debe ser mucho más agresivo en el proceso, utilizando la estrategia de los servicios coordinados.

Es necesario reconocer que existen competencias exclusivas de la federación en todos los terrenos de la administración pública, precisamente para preservar la independencia, la soberanía, la libertad y la democracia de la nación. También es preciso reconocer que existen competencias de orden exclusivamente estatal para preservar la libertad y la soberanía de cada entidad federativa y, por último, es necesario reconocer las competencias de orden exclusivamente municipal para preservar la auto-

nía y la libertad en este ámbito de la organización política básica del país.

Nada impide que se trabaje en forma coordinada para integrar los tres ámbitos de gobierno. El esquema de la coordinación es útil en todos sentidos, ya que permite a través de un solo órgano administrativo atender competencias federales, estatales y municipales, respetando nuestro orden constitucional y eficientando la administración pública.

En esta estrategia, el estado y el municipio ganan capacidad política y administrativa y desarrollan, al mismo tiempo, las condiciones para que asuman plenamente sus facultades y entonces se pueda hablar de una verdadera descentralización.

En otras palabras, lo que propongo está inmerso en el sentido común:

- Servicios coordinados que incluyan a los tres ámbitos de gobierno;
- Pagados en forma tripartita por la federación, los estados y los municipios cuando esto sea posible;
- Todas sus decisiones tendrían que entrar al seno del COPLADE para su discusión y aprobación;
- Se tendería a uniformar las condiciones generales de trabajo y las leyes laborales correspondientes;
- Se tendería a uniformar las condiciones de seguridad social en forma equitativa;
- Se tendería a capacitar y desarrollar las estructuras para la descentralización.

Si queremos avanzar, y debemos hacerlo urgentemente en la descentralización de la vida nacional, habremos de dar el paso hacia la coordinación, precisamente con el fin de compartir el futuro, de compartir riesgos, las in-

versiones, los resultados, las responsabilidades, de compartir el trabajo.

Evidentemente que esta propuesta no es original ni es exclusiva de México, pero es muy probable que en tanto no se pueda descentralizar por las razones que sean, nos podemos coordinar para atender la salud, la educación, la vivienda, las comunicaciones, el turismo, el campo, la industria, el comercio y todas las

actividades que el gobierno, no importando nivel, debe atender para corresponder a la confianza depositada en los gobernantes por el pueblo.

Esta es, pues, la proposición que encuentro más adecuada para aplicarse en el corto plazo, en tanto se clarifica más el futuro de la nación en el terreno de la administración pública.

Orto, reiteraciones y disimulos en la desconcentración administrativa

¡OSEI. VILLANUEVA LAGAR

La creciente demanda de bienes y servicios, la proliferación de necesidades insatisfechas -en lo político, económico, administrativo, social y cultural-, la diversidad y magnitud de carencias frente a la imposibilidad de responder de manera inmediata a todas ellas, la escasez de recursos humanos, materiales y financieros para satisfacer múltiples requerimientos de la población, la alarmante desigualdad en la distribución de beneficios y responsabilidades, la progresiva concentración de poder en unos cuantos centros de decisión, la tendencia a seguir haciendo las mismas cosas, en ocasiones menos, por inercias de adentro y presiones de fuera, obligaron a poner en tela de juicio el quehacer cotidiano de la administración pública federal, así como a procurar su inminente transformación, reforma o modernización.

La desconcentración surge como forma organizacional que acerca el aparato público a la ciudadanía, favorece su colaboración en el planteamiento y remedio de problemas con aportaciones propias, permite conocer con ma-

yor proximidad la realidad y aspiraciones de los habitantes, propicia celeridad en el despacho de los asuntos, elimina el trabajo rutinario en áreas normativas, y contribuye a perfeccionar la planeación y el control.

No obstante la voluntad política para llevarla a cabo y los esfuerzos desarrollados, es un proceso inconcluso en la mayoría de las dependencias del ejecutivo federal. La simulación, al igual que en otros programas de mejoramiento administrativo, está presente: unidades centrales hacen como que asignan competencias decisorias a oficinas foráneas, éstas como que asumen atribuciones en sus respectivas circunscripciones, en tanto solicitudes, demandas y peticiones se atiborran sin atención.

En su devenir se le han atribuido diferentes denominaciones, objetos, características y propiedades, en ocasiones las consustanciales a otros términos. Asimismo, han sido introducidas las particularidades de dicha forma organizacional en la sujeción y control de ámbitos de gobierno y administrativos que escapan a la

esfera de competencia de la administración central federal.

DESCONCENTRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL: VIEJA ASPIRACION

Evitar "... a los pueblos y particulares... la imponderable molestia de ocurrir a la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos".¹ así como la necesidad "... de un nuevo y arreglado orden de cosas", puesto que "una sola mano o gobernador ya demasiado ocupado en los negocios políticos, es imposible pueda atender a tan interesantes y complicados objetos".² constituyen propósitos primordiales de la desconcentración administrativa concebidos desde los orígenes de nuestra vida independiente.

A partir de ella ha sido imperioso establecer en el territorio nacional delegaciones de los diversos ramos, facilitar a la ciudadanía el cumplimiento de obligaciones y la obtención de servicios, evitar su traslado a la capital de la República, acercar la administración a los habitantes, imprimir oportunidad a la función pública, hacer extensivos los servicios y beneficios a otras zonas y conocer de cerca los requerimientos de la población.

Al clausurar el Congreso las sesiones extraordinarias el 24 de diciembre de 1827, Guada-

1 Constitución Política del Estado de México, sancionada por su Congreso Constituyente el 14 de febrero de 1827, publicada el 26 del mismo mes y año en la ciudad de Texcoco, residencia de los supremos poderes del Estado (México: imprenta y librería a cargo de Martín Rivera, 1827).

2 Oriz. Tadeo. "México Considerado Como Nación Independiente y Libre" (Burdos: Imprenta de Carlos Lawayé Sobrino, 1832) en Chanes Nieto, José. La Investigación sobre la Administración Mexicana (Publicación Conmemorativa del 25 Aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública. México. Ed. INAP, 1980, p. 66).

lupe Victoria informó "... distéis nueva forma al Ministerio de cuenta y razón de Marina, encomendando su desempeño a los comisarios y subcomisarios de los departamentos marítimos; y con ésta medida partirá el ramo de cuenta y razón de un punto céntrico".³

Con Porfirio Díaz queda de manifiesto que debe ampliarse la desconcentración administrativa en la ciudad de México: "El notable crecimiento que ha tenido la capital, hacía ya insuficientes las oficinas del Registro Civil... por lo que se acordó la creación de 4 oficinas subalternas que... faciliten a sus habitantes el cumplimiento de los actos relativos al estado civil".⁴

Por su parte, Venustiano Carranza "juzó conveniente que se concentren en una sola oficina las agencias e inspecciones que las leyes autorizan para cada ramo; formando agencias generales con facultades para conocer de cualquier negocio y tramitarlo hasta ponerlo en estado de resolución definitiva... De ésta manera se facilitará notablemente, tanto a la Secretaría (de Fomento) como al público, la tramitación de los negocios, haciendo que la misma Secretaría pueda ejercer una vigilancia más efectiva...".⁵ En suma, integrar la presencia del Ejecutivo Federal frente a la ciudadanía y transferir procedimientos en forma cabal, a fin de agilizar el desempeño de la administración pública y perfeccionar sus funciones fiscalizadoras.

El constante y penoso peregrinar de los habitantes hasta la sede de los Poderes de la Unión fue motivo de preocupación en el efímero gobierno de Adolfo de la Huerta: "Con el objeto

3 México a Través de los Informes Presidenciales, "La Administración Pública" 5, I (16 tomos, 24 vols., México: secretaría de la Presidencia, 1976) p. 33.

4 Ibid., 11, p. 118.

5 Ibid., c. 370.

de facilitar los trámites de las concesiones, y a fin de que los solicitantes no tengan que salir del lugar de su residencia para tramitar sus asuntos, se han dado instrucciones a los agentes (de la Secretaría de Agricultura y Fomento) para que tramiten los expedientes hasta dejarlos en estado de dictárnen".

Sus ventajas eficientistas son reconocidas por Alvaro Obregón al rendir su primer y tercer informes ante la nación: "El establecimiento de auditorías regionales tiende a descentralizar la glosa, procurando así la rapidez en las operaciones de contabilidad, ya la vez la facilidad para comunicar las responsabilidades, persiguiéndose la prontitud para que sean satisfechos..." y para ser "...accesible y expedita la presentación y la tramitación de los denuncios, el Departamento de Minas (de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo) ha cuidado de establecer Agencias de Minería en todos los centros productores de cierta importancia".

Para contrarrestar los efectos del centralismo en las relaciones del Gobierno Federal con sus servidores, Miguel Alemán Valdés, al protestar ante el Congreso como Presidente Constitucional, manifestó: "Haremos que la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro establezca sucursales para que los empleados federales, que radiquen fuera de la capital de la República, puedan también disfrutar de sus beneficios". Asimismo, aceptó el divorcio entre la realidad y la percepción centralista: "El Banco Nacional de Crédito Ejidal ha empezado a formar consejos locales, para que con mejor conocimiento de las necesidades de la región, vigilen y faciliten el otorgamiento de los créditos a los

ejidatarios; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero hará lo propio... «ro

En adición a las conveniencias señaladas, Adolfo Ruíz Cortines advierte en la deseencentración un medio propicio para la participación ciudadana: "...Los Bancos Regionales (de Crédito Agrícola) procederán más flexiblemente, eliminarán la centralización del servicio de crédito, lo harán más oportuno y los ejidatarios y pequeños agricultores tendrán injerencia directa en el otorgamiento de los créditos, porque forman parte de los Consejos Regionales".¹¹

Por último, Adolfo López Mateos introduce como esencial el otorgamiento de facultades directivas a oficinas foráneas, dentro de una circunscripción: "Se han formado 49 Distritos Integrales de Salud Pública, que comprenden áreas geográficas con administración sanitaria propia que dirige y coordina las actividades sanitario-asistenciales, promueve el mejoramiento de los niveles generales de la vida y las formas de cooperación de las comunidades";¹²

A pesar de la originalidad y claridad de las proposiciones descritas y, muy seguramente, de otras más en el olvido, de acciones aisladas de sucesivos gobiernos para contrarrestar tendencias concentracionistas, el centralismo administrativo continuó agobiando la vida del país, haciendo lentas las decisiones, imprimiendo rigidez a la administración pública, dificultando a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de obligaciones y retardando la prestación de servicios que le corresponden.

6 Ibid., p. 463.

7 Ibid., III, p. 23.

8 Ibid., p. 57.

9 Ibid., IV, p. 557.

10 Ibid., p. 565.

11 Ibid., V, p. 42.

12 Ibid., p. 133.

GESTACION y CONFIGURACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION 1973-1976

La desconcentración de unidades administrativas en el territorio nacional se integra a la política de descentralización impulsada por el gobierno de Luis Echeverría, con la publicación del acuerdo, de fecha 5 de abril de 1973, que ordena se 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,

Para ampliar las bases de este programa, precisar conceptos, definir principios y estrategias para su puesta en marcha, es celebrado durante julio de 1974 por la Secretaría de la Presidencia, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el gobierno de Francia, el Seminario Franco-Mexicano sobre Desconcentración.¹³ En él se analizan la participación popular en decisiones político-administrativas, su relación con la forma de Estado federal, elementos jurídicos, consecuencias económicas y sus aspectos administrativos. Asimismo, se intercambian técnicas, criterios y experiencias con estudiosos y especialistas franceses,

La desconcentración es definida como "la atribución de competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central";¹⁴ La relación de autoridad entre uni-

dades centrales y desconcentradas se conserva; los poderes de nombramiento, revocación, sustitución, normatividad y control permanecen en los primeros; las oficinas foráneas ejercen sus funciones en una circunscripción específica, conforme a criterios, normas y políticas dictadas por aquéllas.

Consecuentemente, la diferencia entre desconcentración y descentralización estriba en que en esta última los organismos están dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica, en tanto las desconcentradas se incluyen en el presupuesto de su dependencia, no están investidas de personalidad jurídica y autonomía orgánica, y son sujetas a controles jerárquicos.

En la delegación de facultades, inherente a procesos de desconcentración y descentralización, "...una autoridad administrativa jerárquicamente superior confía a una subordinada la posibilidad de decidir o realizar actos determinados en su lugar",¹⁵ Es un acto discrecional, revocable en todo tiempo por el delegante. La desconcentración, por su parte, implica la transferencia de competencias y responsabilidades, es decir, la titularidad de la función, "el órgano desconcentrado se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que no podrá el órgano central sustituirse a él, sino después que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión".¹⁶ "sólo puede ser revocada por el mismo principio que la estableció, por lo tanto, también por un acuerdo publicado en el Diario Oficial, que determina la fecha en que surte efectos dicha revocación";¹⁷

¹³ Siwek-Pouvdesseeu, Jeanne. *Iet all. Desconcentración Administrativa*. (Colección Seminarios No. 1. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976).

¹⁴ Chanes Nieto, José. "Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal" en *Desconcentración Administrativa*, p. 360.

¹⁵ *Ibid.*, p. 361.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, oc. 361 y 362.

ORIENTACIONES BASICAS PARA SU INSTAURACION

Como principios fundamentales para orientar el programa de desconcentración administrativa iniciado, se determinan los siguientes:

1. La normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras que la ejecución se desconcentra; pero ejecución de decisiones, no de trámites. La desconcentración debe ser de una facultad decisoria, que permita al ciudadano obtener un servicio o cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en un lugar cercano a su residencia.
2. En cuanto a la regionalización, el criterio a seguir en primera instancia es el político, al permitir conservar la división tradicional en nuestro país por entidades federativas, de tal manera que éstas serán consideradas como unidad y centro de actividad del órgano desconcentrado. Sólo cuando las características específicas del servicio o de las atribuciones no hagan necesario que se establezcan en todas las entidades federativas o los recursos disponibles no sean suficientes para hacerlo de esta manera, se aplicará un criterio regional en lugar de político.
3. La decisión que se desconcentra debe ser completa, no una decisión parcial; debe evitarse desconcentrar parte de la decisión y conservar parte de la misma en el órgano central, para prevenir el doble esfuerzo de acudir a un lugar cercano y después a la ciudad de México para lograr la decisión completa.
4. Con miras a producir los efectos de acercamiento y rapidez buscados con la desconcentración, las decisiones completas que se han desconcentrado necesitan también la desconcentración de funciones complementarias de otras dependencias. Todas las funciones interrelacionadas deben desconcentrarse para producir los efectos buscados; hacerlo de otra manera, no aligerará la carga del habitante, por el contrario, lo obligará a recurrir a instancias en diferentes partes en vez de hacerlo en un lugar que, aunque alejado, tiene la ventaja de ser único.
5. La coordinación o complementación de funciones desconcentradas requiere también la desconcentración de las funciones de apoyo.
6. Unidad del órgano desconcentrado en cada entidad o región. Debe evitarse el fraccionamiento de las dependencias que se desconcentran y reproducir el órgano central en cada una de las entidades o de las regiones elegidas, para garantizar la coordinación y conservar la posibilidad de apoyos homogéneos a los órganos desconcentrados.
7. Los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad y control, sin tratar de recobrar las funciones ejecutivas desconcentradas. Los órganos desconcentrados deben ser conscientes de su carácter de órganos de ejecución, sin pretender asumir las funciones de normatividad de que carecen.
8. Se trata de establecer una administración de confianza, caracterizada por el reconocimiento de la responsabilidad del órgano a que se ha otorgado la facultad, desconocerla implicaría una ficción de desconcentración administrativa.
9. La desconcentración conlleva la reestructuración de los órganos centrales, al ha-

ber sido transferidas funciones a los órganos desconcentrados";"

Con fundamento en dichos principios se elabora una metodología genérica,¹⁹ para ejecutar medidas necesarias a su realización, comprendiendo las fases siguientes: determinación del grado de concentración existente; identificación de servicios susceptibles de desconcentrarse con base en la demanda de usuarios. excesivos volúmenes centrales; reducción de tiempo y costos en trámites; la necesidad de mejorar funciones de planeación y control; de colaboración con instituciones estatales y/o municipales; programas específicos ordenados por el titular del ejecutivo o por petición expresa de otras instituciones federales si las funciones son complementarias o concurrentes; análisis y simplificación de procedimientos para llevar a cabo cada una de ellas; diseño de la estructura orgánica o adecuación de unidades establecidas, mediante la agrupación de procedimientos o áreas administrativas; precisión de relaciones jerárquicas y funcionales con órganos centrales; reestructuración de estos últimos por desaparición o disminución de competencias; descripción del sistema de información. cálculo de requerimientos humanos. materiales y financieros; estudio de condicionantes políticos, jurídicos y técnicos; elección de la estrategia para su implantación; expedición de acuerdos o decretos para ser instaurada.

A tres años de publicado el acuerdo presidencial, la Secretaría de la Presidencia editó un informe sobre los avances de este programa en sesenta y ocho instituciones. En él se apre-

cian, entre otros aspectos, "... Los acuerdos, logros y limitaciones internos"; "... criterios y modalidades respecto al conjunto de las instituciones"; que "... gran número... manifiestan haber desconcentrado funciones básicas, aunque algunas no lo han hecho con las de apoyo"; otras han "... desconcentrado trámites únicamente...": "... se han adoptado diversas circunscripciones territoriales... (propiciando) ... deficiencias en la coordinación a nivel interno y externo..."; y "aun cuando jurídica y administrativamente son diferentes, en ocasiones se confunden los conceptos desconcentración. descentralización y delegación de facultades".²⁰

RECONOCIMIENTO FORMAL Y DESARROLLO ULTERIOR: INNOVACIONES REITERADAS

La desconcentración es reconocida como forma de organización de la administración pública centralizada por el artículo 17 de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso. de conformidad con las disposiciones legales aplicables"."

¹⁸ "Recapitulación y Conclusiones", en Desconcentración Administrativa, págs. 457 y 458.

¹⁹ Desconcentración Administrativa, Guía Técnica. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976.

²⁰ Avances en la Desconcentración Administrativa Federal. Boletín de Estudios Administrativos No.5. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976, p. 9.

²¹ Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

Las acciones de mejoramiento administrativo emprendidas por José López Portillo contemplan también como programa prioritario la delegación y desconcentración de facultades:

"Para alcanzar la más eficaz atención y el más eficiente despacho de los asuntos de su competencia las dependencias o entidades deberán promover el estudio y proponer la definición de aquellos casos para los cuales resulte viable y conveniente el delegar facultades en funcionarios subalternos, o descentralizar funciones en órganos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos. Cuando así se requiera, estos casos de delegación de facultades deberán constar en acuerdos del Titular publicado en el Diario Oficial de la Federación. En los casos de la creación de órganos descentralizados se requerirá del Acuerdo Presidencial respectivo".²²

En abril de 1981, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República publica el documento "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal"; este se presenta como "...un esfuerzo inicial por definir y unificar conceptos que se estiman necesarios para evitar confusiones y coadyuvar así a un desarrollo homogéneo de la función pública".²³

La desconcentración administrativa es con-

²² Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional V Sectorial de la Administración Pública Federal. Colección lineamientos No. 1. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977. p. 29.

²³ Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal. Colección Lineamientos No. 5. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1980. p. 7.

cebida en su acepción amplia 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".²⁴

De ella derivan la delegación simple, la desconcentración de facultades y la territorial, así como los órganos denominados desconcentrados. En la primera son transferidas a subalternos "...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". La segunda "...permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado...".²⁵ La territorial "...es un proceso que... busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la administración pública federal. ..."²⁶ Por último, el órgano desconcentrado se define como "...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...".²⁷

De otra parte, la descentralización corresponde al ámbito de la administración paraestatal, con organismos dotados de personalidad

²⁴ *Ibid.*, p. 13.

²⁵ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 14.

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y técnica; igualmente, se aplica "...en el caso de la transferencia de responsabilidades y recursos por la vía de la concertación (o de acuerdo de voluntades) del nivel federal del gobierno a los gobiernos estatales y municipales".²⁹

La originalidad de dicho intento por precisar los elementos y características de estos términos estriba en aportar un nuevo significado al disímulo en la materia, delegación simple, noción que refleja en buena parte lo realizado a la fecha; ni se delega o faculta, tan sólo son encomendadas labores de buzón. Asimismo, es bautizada la reubicación física de oficinas como desconcentración territorial y se denominan con este carácter órganos semiautónomas, dependientes presupuestalmente, adscritos inexplicablemente a la administración centralizada. Entre estos últimos, el Patronato de Reos Liberados, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, el Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, el Colegio de Postgraduados, la Comisión del Lago de Texcoco, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, la Comisión del Río Balsas, el Instituto Nacional de Ovinos y Lanas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo y el Centro de Estudios Superiores de Turismo.

Una vez más son expedidos los lineamientos generales para instrumentar el programa en sus recientes modalidades:

"a) La desconcentración de facultades puede plantearse en términos radicales e in-

- mediatos, 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.
 - e) 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 jerivarse de los programas sustantivos de la institución, para mejorar su eficiencia.
 - el 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.

- j) 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 le han sido asignados.
- j) Se procurará que entre las facultades desconcentradas y las que se ejercen en el centro, exista un nivel de congruencia intra e interinstitucional.
- k) Deberán realizarse 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.

La Coordinación General de Estudios Administrativos reporta como *avances*, en el lapso comprendido entre 1976 y 1980, los siguientes: " formalización del proceso en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Reglamentos Interiores de las diversas dependencias; establecimiento de unidades descon-

centradas en dependencias de nueva creación; esclarecimiento de su naturaleza y definición de reglas esenciales para su operación; ejercicio corresponsable del gasto público y reasignación de la función de remuneraciones al personal.

Determina como compromisos para los dos últimos años de ese periodo: realizar un diagnóstico sobre las peculiaridades jurídico-administrativas de la desconcentración, elaborar lineamientos generales y evaluar las acciones emprendidas. Los correspondientes al mediano y largo plazos son el diseño de guías técnicas, la instauración de mecanismos participativos para dar coherencia y homogeneidad a los esfuerzos y, finalmente, la difusión de los servicios que proporcionan las instituciones federales en el interior del país.

Por tanto, las reiteraciones se consideran esfuerzos iniciales, grupos de trabajo insisten en analizar sus ventajas y modalidades para su puesta en marcha, la desconcentración es de *nueva* cuenta objeto de conferencias y guías técnicas, propósito en planes, programas y lineamientos gubernamentales, mientras que facultades decisorias siguen confundiendo con la tramitación parcial, la transferencia de recursos es substituída por cargas presupuestales adicionales, funciones operativas son desarrolladas por unidades centrales, los poderes de la firma y el favor no ceden a los de normatividad y control. En síntesis, la ciudadanía pretendiendo *resolver* asuntos de su incumbencia en oficinas seudodesconcentradas.

IMPULSO PRESENTE: NUEVA DENOMINACION

La descentralización de la vida nacional constituye una de las orientaciones básicas del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid

³⁰ *ibid.*, págs. 20 y 21.

³¹ La Administración Pública del Estado Federal Mexicano; Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción. Colección Lineamientos No.7. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.

Hurtado. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 precisa: "En nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población".

Un año y medio después de iniciado su mandato, con fecha 18 de junio de 1984, se expide el decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso, a fin de que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios y éstos se otorguen con calidad e intensidad similares en todas las regiones del país.

Para su formulación, dispone deberá preverse la "descentralización" de operaciones, funciones, personal y recursos presupuestales relacionados con ellas, al igual que la delegación de facultades en titulares de sus representaciones y el fortalecimiento o configuración de éstas.

Los criterios para instrumentarla son incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1985 y los correspondientes a sucesivos ejercicios:

- “1. Procurar que los trámites se *lleven* a cabo y se *resuelvan* los asuntos en los mismos lugares en que se originen.
11. Promover la efectiva delegación de facultades en servidores públicos subalternos, empleando criterios de tasas porcentuales o cualesquiera otros que se adecúen a los topes o rangos que se establezcan en dicha delegación, a efecto de

garantizar mayor oportunidad en la toma de decisiones y flexibilidad en la atención de los asuntos, considerando monto, complejidad, periodicidad y vinculación con las prioridades de los mismos.

111. Fortalecer la operación, estructura y niveles de decisión de sus órganos regionales.
- IV. Racionalizar y simplificar las estructuras con que cuenten a efecto de utilizar los recursos estrictamente indispensables para *llevar* a cabo sus actividades, sin que ello implique creación de estructuras paralelas o de plazas adicionales respecto de las que tengan en las oficinas centrales.
- V. Determinar, oyendo a las representaciones sindicales respectivas, los términos y condiciones en que se realizará la reubicación geográfica de los servidores públicos que acepten ser incluidos en los programas de descentralización, otorgándoles las prestaciones que les correspondan conforme a la ley y respetando los derechos laborales adquiridos",

Asimismo, estos ordenamientos confieren prioridad al traspaso de plazas y recursos entre unidades centrales y oficinas foráneas.

A pesar del *nuevo* impulso, los lamentables movimientos sísmicos acaecidos en nuestra ciudad en septiembre de 1985 evidencian la concentración existente en todos los órdenes, así como sus perniciosos riesgos y consecuencias, El Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades, órgano de con-

32 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, p.43.

33 Véanse Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 1985, 1986 y 1987, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de dichos años.

sulta y participación del Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, concluyó:

“ En los últimos años han sido establecidas unidades administrativas federales en los estados, aumentadas las atribuciones de algunas de ellas, transferidas o trasladadas instituciones a entidades federativas. Sin embargo, el crecimiento de la administración pública federal se ha caracterizado por una franca inflación en áreas centrales. En la historia administrativa mexicana las instituciones han considerado insuficientes las unidades que las integran, las competencias que les han sido conferidas, los trámites que exigen, las normas que las regulan, los recursos materiales y presupuestales de que disponen o el número de servidores con que cuentan, no obstante en ocasiones carezcan de algo que hacer o su hacer sea irrelevante o contrario al interés general.

Nuevas subsecretarías, direcciones generales -con sus correspondientes direcciones, subdirecciones y jefaturas de departamento--, coordinaciones administrativas y ejecutivas, órganos de asesoría, apoyo o control de gestión han succionado parte importante de las ampliaciones presupuestales destinadas al sector y se han establecido en el Distrito Federal.

En consecuencia, o la desconcentración es inexistente o son innecesarios tantos órganos centrales".

“ Dentro de este programa es prioritario proceder a desconcentrar aquellas funcio-

nes que por su injerencia y nexos entorpecen el avance en otras ramas; destacan entre ellas las de índole presupuesta/. Igualmente, simplificar esquemas orgánicos de unidades centrales, debido a la transferencia de labores operativas a órganos desconcentrados y evitar reproducir en éstos las deficiencias y organizaciones de aquéllas".

“ Las medidas previstas en su programa de descentralización y desconcentración administrativa deben ampliarse, profundizarse y ponerse en marcha a la brevedad posible. Hasta ahora parece privar la cautela exagerada, la simulación y posturas centralizadoras";

En consecuencia, a catorce años de publicado el primer acuerdo presidencial sobre el particular, la desconcentración administrativa es un proceso inacabado y será, seguramente, motivo de preocupación, tal vez entonces sí de ocupación, en el futuro.

Parecería pesar en torno a este programa el viejo estigma heredado desde la época colonial: "Acátese pero no se cumpla"; o bien, ser necesaria la incorporación de un nuevo principio en los múltiples lineamientos dictados: "desconcentrar, pero no tanto".

La desconcentración no es fin último de la descentralización administrativa; constituye una etapa intermedia, pero esencial. La redistribución de competencias entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal solamente será factible a partir de ella; sería utópico pretender la transferencia o restitución directa de atribuciones a entidades federativas y municipios. Las resistencias observadas en este paso previo confirman la aseveración, al

34 "Conclusiones y Recomendaciones del Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades", en Comisión Nacional de Reconstrucción No. 3. Presidencia de la República. México, 1986, págs. 284 y 285.

35 Ibid., p. 287.

36 Ibid., p. 292.

igual que el surgimiento de formas subordinadas, revestidas de carácter reformador, que perciben a los estados y municipios como simples órganos desconcentrados; entre ellas, convenios que les asignan labores operativas, reservando facultades normativas y de vigilancia a dependencias del Ejecutivo Federal.

Cualesquier proyectos descentralizadores deben cimentarse en un principio de confianza, admitiendo la competencia, responsabilidad y capacidad de la unidad, órgano o ámbito de gobierno al que se encomiendan atribuciones; prescindir de controles previos a la decisión, sustitutivos de ésta; y afrontar prácticas que confirman la prepotencia y preeminencia de autoridades centrales sobre sus propias delega-

ciones, así como en sus relaciones con otras esferas gubernamentales, con el fin de hacer cobrar su cabal sentido a nuestras opciones políticas fundamentales en el ámbito administrativo en el quehacer cotidiano.

En suma, una administración pública -en los órdenes federal, estatal y municipal-, que tienda al constante mejoramiento de sus medios y tareas; propiciadora de la participación ciudadana en las decisiones que a todos atañen; orientada a servir al pueblo, fomentar la convivencia humana y el desarrollo armónico de las facultades del individuo; respetuosa de la diversidad y pluralidad, pero garante de la unidad; con división y equilibrio de responsabilidades para evitar abusos de autoridad.

Burocracia federal en los estados de la República. Descentralización o desconcentración*

SERGIO ELIAS GUTIERREZ SALAZAR

Centralización y descentralización han sido, por igual, en sus respectivos tiempos, políticas fundamentales del gobierno mexicano. La distancia conceptual entre una y otra, así como la notable diferencia entre sus fines prácticos, no ha impedido que ambas acrediten un importante sitio en el curso de la historia nacional. La primera de ellas imperó con la idea de salvaguardar la unidad del mando político, inhabilitar movimientos separatistas en el territorio nacional y consolidar un régimen independiente y soberano. La segunda cumple actualmente un propósito de reivindicación con la tradición republicana y los principios del federalismo, dando por hecho y cierto que su contraparte centralizadora agotó las posibilidades para la integración nacional.

A partir de la segunda década de este siglo, la transformación de la sociedad mexicana en todos los campos de su manifestación urbana,

rural, laboral, educativa, cultural, política, industrial y económica impuso, junto a otros cambios en la política del Estado, el de la reversión de tendencias y conductas centralistas porque, en efecto, éstas distorsionaban el desarrollo equilibrado del proceso por el que dicha transformación debería asegurar la viabilidad del proyecto nacional.

Con mayor énfasis del que desde entonces concedieron las administraciones del gobierno federal y con la distinción de ser la primera en esforzarse por hacer un planteamiento integral de la descentralización, la presente gestión gubernamental advirtió la necesidad de no postergar más la materialización de la misma.

El diagnóstico inicial señaló abiertamente el obstáculo en que se habían convertido las mentalidades centralistas, en cuanto se afectaba la democracia, se profundizaba la desigualdad y se imposibilitaba el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

En lo político, esto obligaba a considerar la revisión y redistribución de las competencias

* Agradezco la colaboración de Jaime Cortés García Granados por su participación en la elaboración de este ensayo.

entre las tres instancias de gobierno; en lo económico, una redistribución geográfica mas equitativa de las actividades productivas; en lo administrativo, la revisión de competencias para propiciar el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno; respecto de la vida cultural y educativa, el propósito de fortalecer la identidad cultural de las regiones y de proporcionar a éstas las oportunidades de su enriquecimiento.'

Desde esta perspectiva, podría afirmarse entonces, considerando especialmente el propósito de redistribuir competencias entre los ámbitos de gobierno, que se trataba en realidad de descentralizar y no simplemente de desconcentrar.

Al respecto, conviene recordar la diferencia básica entre una y otra categoría: la descentralización implica la conferencia de competencias o el traspaso de facultades propias de los órganos centrales a sus órganos periféricos, mientras que la descentralización conlleva el hecho de que las facultades que se confieren o traspasan de los órganos centrales queden en poder de órganos o entes con personalidad distinta a la de aquéllos, ajenos desde luego a la jerarquía administrativa de origen.'

Sin embargo, el conjunto de programas de dependencias y entidades de la administración pública federal, que hubieron de requerirse en los últimos años para concretar la idea prevista para la descentralización, quizá no hayan sido tan apegados como se quisiera al concepto estricto de ésta categoría; la gran mayoría de las medidas o proyectos de descentralización del gobierno federal han sido, cuando más, movimientos de desconcentración.

¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. SPP. Págs. 393-395.

² Véase: Deminpuez AJeahud, J. Desconcentración, Oescentralización V División Territorial. Ed. INA? serie Praxis No. 32. Págs. 7-11.

Algunos de estos movimientos, concesión de facultades de órganos centrales a unidades regionales o estatales, parecen incluso no haber llegado a ser sino simples actos de delegación revocable y transitoria de ciertas funciones de la gestión administrativa. Ciertamente, han generado un incremento notable en los índices de eficacia, en cuanto la prestación del servicio público ha ganado rapidez, agilidad y flexibilidad pero, con todo, no puede decirse que hayan resuelto la originaria voluntad de descentralización.

El proceso de fortalecimiento a los órganos desconcentrados de la administración pública federal, en estados y regiones particulares del país, no afectó hasta ahora, como no puede esperarse que suceda por este camino, la distribución de competencias y de poder público entre los ámbitos de gobierno. Hemos observado, sí, una relevante extensión territorial de la autoridad y mando central hacia la periferia, que nada tiene que ver con la descentralización.

Por lo pronto, no está a nuestro alcance la posibilidad de confirmar o desmentir con bases exhaustivas tales afirmaciones; sería necesario revisar uno a uno los casos de transferencia de funciones a órganos regionales o periféricos; identificar la relación de éstos con la propia administración central o bien con distinto ámbito de gobierno; evaluar la trascendencia de funciones delegadas y, en general, verificar por cantidad y calidad qué ha sido más recurrente, si la desconcentración o la descentralización. Daremos por hecho, como hipótesis, que ha sucedido predominantemente lo primero.

Desde luego, merecería un tratamiento particular el análisis sobre los alcances y realidades de la reforma al artículo 115 constitucional del año de 1982, a través de la cual se ampliaron significativamente las competencias de los gobiernos municipales.

En esta oportunidad queremos exclusivamente llamar la atención sobre lo que pueden significar, en relación con esta cuestión, los índices de crecimiento de la burocracia federal en los estados de la República.³

Para 1981, el total de servidores públicos adscritos a dependencias y entidades de la administración federal, que desempeñaban su tarea en alguno de los estados de la República y no en el Distrito Federal, ascendía a un número global de 874,692. En la perspectiva de los programas de descentralización podría suponerse en aquel tiempo la reducción de este índice o cuando menos un crecimiento moderado, en virtud de que algunas de las funciones de las que eran responsables estos trabajadores presuntamente pasarían a manos de servidores públicos de los estados y municipios.

Se entiende que la descentralización debería, en su caso, hacer crecer las particulares administraciones de los otros dos ámbitos de gobierno y no la del orden federal en las circunscripciones territoriales de aquéllos.

Sin embargo, para 1986 la administración central hizo crecer hasta en número de 1'245,530 el total de sus trabajadores en los estados del país; esta cifra representa un índice de 42.39% de aumento, respecto del dato consignado para 1981. En comparación, el índice de crecimiento de la burocracia federal que presta sus servicios en la ciudad capital del país, durante el mismo periodo, fue sólo del orden de 9.48%.

3 Para todas las cifras mencionadas al respecto se consideró la estadística sobre trabajadores amparados bajo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dado que no todos los servidores públicos federales se encuentran afiliados a este régimen, como pueden ser por ejemplo los trabajadores de Petróleos Mexicanos, caben variables que no obstante estimamos secundarias para los efectos de este análisis. Fuente consultada: Agenda Estadística 1986, ISSSTE. Coordinación General de Planeación, Jefatura de servicios de Actuaría y Estadística.

En clara evidencia de desconcentración o de simple acercamiento de la administración central a la provincia, que no de descentralización de funciones de la misma, la burocracia federal creció cuatro veces más en el interior del país que en la ciudad de México. Con la descentralización se esperaba, en contra, que disminuyera el número de servidores públicos federales en estados y municipios o bien la transferencia de su adscripción a los gobiernos de éstos, toda vez que el proyecto originario preveía para los mismos la ampliación de competencias y facultades hasta entonces en poder de la administración central.

De manera particular, cabe destacar el hecho de que en territorios como los del Estado de México y Nuevo León el crecimiento de la burocracia federal alcanzó índices verdaderamente desproporcionados e incongruentes con la teoría de la descentralización, aunque absolutamente consecuentes con la desconcentración. En el primero de estos estados trabajaban 15 mil servidores públicos federales en 1981; para 1986 eran ya más de 100 mil. El índice de crecimiento fue del orden de 575%.⁴ En el caso de Nuevo León se registró un incremento de más del 150%.

Contradictoriamente, se presume que son precisamente en estos dos estados del país donde las condiciones socioeconómicas, políticas, geográficas y administrativas hacen más viable el propósito de la descentralización. Ahí, no obstante, puede apreciarse con mayor amplitud

4 Debe, no obstante, considerarse que en cierta forma influyó en este índice de crecimiento el hecho de que un número importante de servidores públicos federales, residentes en zonas conurbadas del Estado de México con el Distrito Federal y que prestan sus servicios en la administración central, han pasado a ser considerados en la estadística como burocracia federal en ese estado, sin que realmente desempeñen su función en él. Es decir, radican en el Estado de México, pero en realidad trabajan para los órganos centrales de la administración federal.

SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES
EN LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA

ESTADO	1981	1986	DIFERENCIA	%
Aguascalientes	11 205	14302	3097	27.63
Baja California Norte	22802	29562	6760	29.64
Baja California Sur	13402	16860	3458	25.80
Campeche	11 673	13938	2265	19.40
Coahuila	34503	45012	10509	30.45
Colima	8392	11 352	2960	35.27
Chiapas	38391	56114	17723	46.16
Chihuahua	30773	38851	8078	26.25
Durango	37036	42348	5312	14.34
Guanajuato	50369	55592	5223	10.36
Guerrero	51506	58768	7262	14.09
Hidalgo	28198	41282	13084	46.40
Jalisco	42865	57957	15092	35.20
México	15083	101 532	86449	573.15
Michoacán	43056	64041	20985	48.73
Morelos	22519	26134	3615	16.05
Nayarit	15228	21489	6261	41.11
Nuevo León	25149	63640	38491	153.05
Oaxaca	43988	57302	13314	30.26
Puebla	34615	47074	12459	35.99
Querétaro	14926	19061	4135	27.70
Quintana Roo	10483	13802	3319	31.66
San Luis Potas (24466	36895	12429	50.80
Sinaloa	46016	55408	9392	20.41
Sonora	28903	36163	7260	25.11
Tabasco	18378	22201	3823	20.80
Tamaulipas	48101	60959	12858	26.73

ESTADO	1981	1986	DIFERENCIA	%
Tlaxcala	10761	16942	6 181	57.43
Veracruz	58205	76735	18530	31.83
Yucatán	18188	23367	5179	28.47
Zacatecas	15512	20847	5335	34.39
TOTAL	874692	1245530	370838	42.39

Fuente: *Agenda Estadística* 1986. ISSSTE. Coordinación General de Planeación. Jefatura de Servicios de Actuaría y Estadística.

la tendencia hacia la desconcentración como forma de mera extensión del poder central y de sus competencias hacia la periferia. Persiste, sin duda, el problema de la redistribución de poder y de la descentralización misma, junto con un problema de entendimiento y confusión acerca de si ésta en México no significa más que la desconcentración del personal público.

Dando por cierta, pues, la preminencia de movimientos de desconcentración sobrevoluntades y hechos de la descentralización, se impone entonces preguntarnos de manera consecuente si en realidad tiene sentido federalista el saldo estimado por la propia administración federal, en relación con su propósito de evitar prácticas y mentalidades centralistas.

Habrà que recordar, al respecto, que lejos de estar en oposición con la centralización, la desconcentración es una condición moderna para el ejercicio de la misma. La desconcentración no es sino una medida destinada a ocultar la persistencia de la centralización, psicológica y socialmente capacitada, para atenuar sus rigores y sus daños."

^s Véase: Burdeau, George, *Tratado de Ciencia Política*. Tomo II (El Estado), volumen II (Las Formas del Estado). UNAM. Págs. 45-48.

En el campo de la ciencia administrativa no podríamos, tal vez, hacer una reflexión tan radical, estando a la vista que el proceso vigente de desconcentración en nuestro país ha producido significativos logros en la gestión gubernamental y en las condiciones para que ésta sirva eficazmente a los planes y programas de modernización y simplificación administrativa. Con todo, insistiremos en el hecho de que es necesario recuperar el sentido vital del federalismo y la descentralización de la vida nacional: redistribuir competencias del poder público y eliminar la excesiva tutela de agentes del mando central sobre ámbitos de gobierno estatal y municipal.

Si se mantiene la resistencia a la redistribución de poder y a la descentralización, entonces tendrá ineludiblemente que acelerarse la desconcentración para que, a su vez, ésta asegure la eficiencia de la centralización. Cada vez de manera más evidente, el gobierno federal se conducirá hacia el gigantismo, multiplicará su estructura orgánica en la periferia y generará costos económicos y políticos tan innecesarios como insostenibles para su propio régimen financiero. En los estados y municipios esta tendencia generará en definitiva, más pronto

que tarde, un fenómeno de animadversión política que ya se expresa de algún modo y de manera particular en entidades del norte del país.

Cabría interrogarnos hasta dónde el sistema en su conjunto podrá tolerar la desconcentración como herramienta para hacer *prevalecer* el centralismo y hasta qué límite, entre tanto, podremos enfrentar el dispendio de la oportunidad histórica para aplicar los presupuestos del federalismo.

A los principios de la *voluntad* tendrán que sumarse, por necesidad, en cuanto arribemos a esta frontera, actos precipitados y *violentos* de descentralización, que quizá ya para entonces estén disociados de su esencia y de las *ventajas* democráticas que hoy se estiman de la redistribución de competencias entre los ámbitos de gobierno.

Con todo, subsiste en nuestro tiempo la ocasión *todavía* propicia para iniciar con firme decisión y prudencia un proceso de descentralización gradual, *progresiva* y diferenciada.

Progresiva en cuanto atienda la transferencia de facultades no por un acto que de una sola vez y para siempre *resuelva* el caso, sino que de manera *sucesiva* y paulatina *vaya* haciendo concurrir las funciones de los ámbitos de gobierno en tareas comunes, concretando, en orden de prioridad y factibilidad, las materias a

descentralizar de la administración central." Diferenciada en tanto sea desigual y procure la *exclusiva* transferencia de las funciones que en realidad requiere cada estado en particular.

En sentido contrario de esto último ha incurrido el proceso *vigente* de desconcentración. Las facultades de los órganos desconcentrados de las dependencias de la administración pública federal son idénticas en cada estado de la República, como si fueran iguales, por ejemplo, las condiciones naturales para la pesca en Coahuila que en Sinaloa o las *perspectivas* de la industria en Nuevo León que en Oaxaca.?

Se requiere, en síntesis, una fórmula de transición hacia la descentralización integral que sustituya progresivamente a los *movimientos* de desconcentración y que vea por el resurgimiento *cabal* de autonomías locales. Que atienda el justo reclamo de los grupos de interés por su defensa y que cuide de deshacer compromisos de cacicazgo que se complacen con el centralismo. Es importante y preferible anticipar esta decisión a esperar que, por propia iniciativa de protesta, los poderes políticos locales disputen el poder al centro.

Sirvan estas notas como apunte de una *breve* reflexión que quiere, como otras tantas, mover al ejercicio objetivo de la conciencia sobre nuestros retos y compromisos de transformación social.

6 El caso de España es un buen ejemplo de cómo este proceso amplía la concurrencia de los órdenes de gobierno en funciones comunes, pero con distinción territorial, sin que por ello se presenten fenómenos de duplicidad y dispendio de recursos. Véase: Fernández, Viegas, et. al. La Constitución de la Monarquía Parlamentaria, Ed. FCE. México, 1983.

7 Véase: Diario Oficial de la Federación. Colección de los Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Federal. Agosto de 1986.

La desconcentración administrativa. Estudio teórico-doctrinario*

JAIME J. PONCE CUMPLIDO

1. CONCEPTO DE DESCONCENTRACION

Generalidades

Al analizar el objeto específico de nuestra tesis, esto es, la desconcentración administrativa, tenemos que plantear algunas observaciones de carácter teórico.

En primer término, la desconcentración aparece como un fenómeno desligado *del* concepto de sistema administrativo, ya sea de centralización o descentralización. En efecto, el análisis de la centralización y de la descentralización nos permitió observar que es imposible un tercer sistema de organización, y en consecuencia, la desconcentración no está en la misma línea conceptual de dichos regímenes.

En segundo lugar, no obstante referirse a problemas de organización administrativa, la

desconcentración no aparece como un principio de técnica de organización de los servicios públicos, o si se quiere de ciencia de la administración, sino que es un concepto esencialmente jurídico que se vincula a los problemas de la jerarquía y de la distribución de competencia.

Ahora bien, la desconcentración como entidad jurídica institucional tiene una especificación conceptual que le permite ser considerada como autonomía respecto de otras instituciones similares. Por tanto, nuestra preocupación más urgente será, precisamente, delimitar su concepto a través del análisis etimológico *del* vocablo y de las opiniones doctrinarias acerca de su verdadero contenido.

Etimología del Concepto

En términos simples, desconcentrar significa desligar algo del centro. Desconcentración, la posición desviada de un centro dado.

Para determinar la acepción jurídica del vo-

* El presente documento fue extraído de Panca Cumplido, Jaime J. La Desconcentración Administrativa. Estudio Teórico-Doctrinario. Ed. Jurídica. Santiago de Chile, 1965.

cable es menester seguir el sistema del profesor De la *Vallina Velarde* quien, para dar dicho concepto, estima oportuno partir del contrario, esto es de la concentración. La palabra concentración tiene como significado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española' reunión en un centro de modo que lo que no se reúne en el centro se desconcentra.

Si se tiene presente que en un sistema de organización de jerarquías los poderes parten de un vértice hacia los grados inferiores, y la competencia de dichos grados inferiores puede ser evocada por el órgano que sustenta la posición de la cúspide, se comprende que la desconcentración se refiere a la distorsión del grado jerárquico y a una atribución propia de competencia. En otras palabras, todo no va al centro ni todo proviene del centro; los órganos, tratándose de entidades administrativas, se desconcentran marginándose de la situación gradual y escalonada para adquirir mayores o menores atribuciones, actuando con poderes propios de decisión.

Anarquía Teórica

Existe consenso general en la doctrina para estimar que el estudio teórico de la desconcentración' se encuentra poco tratado y que en los estudios generales sólo se hacen alusiones a dicho tema, no existiendo un estudio separado de la desconcentración misma, salvo el caso del ensayo del profesor Juan Luis de la

1 De la *Vallina Veta-de*, Juan Luis. "La Desconcentración Administrativa". Revista de Administración Pública No. 35, mayo-agosto de 1961. Madrid, pág. 87.

2 Real Academia Española, Diccionario de la Lengua. Espasaceroe S.A. Segunda Edición. Madrid 1950.

3 Entre otros, Aparicio Méndez. Enrique Sayagüés Laso, Fernando Garrido Falla, etcétera.

Val/ina Velarde "La Desconcentración Administrativa".

El escaso tratamiento de la desconcentración administrativa se debe a que el concepto de la misma se encuentra confundido con otras instituciones. Así, por ejemplo, en Italia se estima que es una especie de descentralización administrativa, la que denominan descentralización burocrática o jerárquica y, por tanto, sus problemas se analizan dentro de la teoría general del "descentramento".

En Francia la desconcentración se estima como sinónimo de delegación de poderes a los agentes locales, y por ello, si bien la doctrina de dicho país ha usado esta terminología, no ha depurado técnicamente su concepción. Al respecto cabe advertir que fue H. Berthélemy en su "Traité élémentaire de Droit Administratif" (París, 1900) quien usó esta nomenclatura por primera vez.⁵

En Latinoamérica se ha tomado la desconcentración ya sea como un tema atinente a la descentralización funcional, institucional o por servicios, como lo hace el profesor Enrique Sayagüés Laso" o un fenómeno que se produce en los servicios centralizados, como lo hace el profesor Enrique Silva Cimma.⁷

Aun dentro del enfoque general que se le da al tema, se parte de directrices diversas, ya que cierto sector de la doctrina supone que la

4 En castellano no existe un término equivalente al italiano, lo que se explica en cierta manera porque abarca nociones conceptuales de carácter diverso, como lo son la descentralización y la desconcentración.

5 Sin embargo, el profesor Fernández de Velasco en su obra "Resumen de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración", editado en Barcelona en 1930, aunque fue Duc-oc quien introdujo el concepto en la ciencia jurídica-administrativa.

6 Savaqóés. Vid. Oo. Cit., págs. 233 y scts. Siguiendo esta misma corriente la tesis "Sistemas de Organización Administrativa" de Felipe Gómez Lobos Sornevta, trata entre las págs. 65 y 68.

7 E. Silva. Vid. OP. Cit., pág. 141.

desconcentración es un fenómeno de técnica administrativa, o sea, una proyección de la ciencia de la administración para mejorar la eficacia de los servicios públicos." y en contra de esta postura existen autores que señalan que su problemática debe ser analizada bajo un prisma estrictamente jurídico o de derecho administrativo."

Origen de las Contradicciones Teóricas

Indudablemente, en un tema en donde existe anarquía teórica, se hace difícil depurar el concepto de una institución jurídica. Aún más, si la doctrina parte de directrices diferentes este esfuerzo es mucho más penoso. El estudio de la desconcentración ha permitido verificar que la anarquía doctrinaria tiene su fundamento precisamente en la circunstancia de que los autores tienen distintos enfoques o parten de puntos diversos para conceptualizar esta institución. Se confunden a menudo su causa con sus efectos, su estructura con su concepto y se recurre generalmente a la posición que ocupa el órgano dentro de un sistema administrativo para sostener que la desconcentración administrativa es una etapa de transición entre dos sistemas.

Para precisar lo que es en sí la desconcentración será menester, como medida previa, detenerse en los puntos de partida antes señalados porque si bien, a nuestro juicio, ninguno de ellos permite su real conceptualización, cada una de las posiciones teóricas nos sirve para arribar a su verdadera concepción.

8 Buttgenbach, André. "Theorie Generale des Modes de Gestion des Services Publics en Belgique". Imprenta Bélgica; H. Vi Hent-Carmaone, S.A. 1952. Pág. 154.

9 De la Vaüina Vela-de. Vid. OC. Cit. pág. 87. Méndez, Aparicio. "La jerarquía". Imprenta Hosqal. Montevideo 1950. Pág. 84 y siguientes.

Dentro de las diversas postulaciones sobre la desconcentración administrativa es dable observar las siguientes corrientes:

1. La doctrina de la transición.
2. La doctrina de la limitación de la jerarquía.
3. La teoría de la variante del sistema de centralización.
4. La teoría política-organizativa, y
5. La teoría de la distribución de competencia.

Criterio de la Transición

Hemos preferido exponer con prioridad el criterio de la transición porque en la parte general de la tesis desarrollamos los dos sistemas principales de organización administrativa: la centralización o sistema piramidal, en el cual se estructuran gradualmente los diversos organismos que dependen de un jerarca común, y la descentralización o sistema de los entes personificados.

La teoría de la transición conceptualiza la desconcentración como una etapa intermedia o de matices entre los sistemas antes señalados. De este modo se piensa que en las administraciones centralizadas existe una positiva concentración funcional en el jerarca y estos poderes concentrados se van desplazando hacia los organismos inferiores hasta que éstos cobran autonomía, descentralizándose.

En opinión de Sayagüés Laso.!? sostenedor de esta hipótesis, "este proceso de desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados -primera etapa del proceso más amplio de descentralización administrativa- ha sido denominado desconcentración".

la Savaqüés Laso. Vid. Oc. Cit. pág. 224.

Ahora bien, la desconcentración, estimada como etapa previa de la descentralización administrativa, carece de la fuerza suficiente para romper la vinculación de jerarquía, la que sólo se atenúa y únicamente se romperá en etapas o fenómenos sucesivos hacia la verdadera descentralización.

Concebida la desconcentración como un proceso es lógico que se la defina¹¹ como "la etapa de mínima descentralización que se configura cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control del órgano superior".

Esta definición de desconcentración es inexacta e incompleta. Es inexacta porque, para la corriente que sigue la teoría de la transición, la atribución de competencia es sólo parcial y el jerarca mantiene un contrator? sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en el ejercicio de los poderes que le fueron dados, y "cuando la ley determina la forma de dicho contrator hay que estar a lo que dicen los textos. El contrator así establecido puede ser más o menos intenso. Pero si el legislador hubiere guardado silencio, la solución doctrinaria será admitir un recurso de alzada ante el superior -recurso jerárquico- ya que el órgano desconcentrado permanece subordinado jerárquicamente y el descenso parcial de poderes de administración no da base para afirmar la derogación de las reglas de principio, entre las cuales está la procedencia del recurso jerárquico",¹³

11 Saveqües Laso, Enrique, Vid. OP. Cit. pág. 240.

12 Pensamos que en la especie debe usarse el vocablo control y no contrator, ya que la fiscalización de contrator se verifica por un organismo diferente a aquel cuya actividad se fiscaliza. La fiscalización entre órganos de un mismo sistema entre agentes tirulares de los mismos es simplemente control.

13 gavaqües Laso, Enrique. Vid. OP. Cit. Pág. 242.

En otras palabras, se admite por esta corriente la procedencia del recurso de alzada o jerárquico, lo que consecuentemente debilita la competencia del órgano desconcentrado, que debe ser exclusiva según la unanimidad de la doctrina!"

Estimamos, asimismo, que la definición en examen es incompleta, ya que en este proceso hacia la descentralización la posición doctrinaria admite otra hipótesis o etapa de descentralización en la cual no cabe el recurso de alzada y la competencia se hace más exclusiva. "El órgano actúa con poder propio de decisión en casi todo o todos los aspectos de su actividad, es decir, con autonomía funcional amplia". Esta situación se caracterizaría, por tanto, en que el órgano -a juicio de esta teoría- descentralizado tendría la generalidad o la totalidad de los poderes de administración, pero existiendo un contrator de relativa intensidad, excluyente, eso sí, de la posibilidad de avocación del órgano superior.

La tesis de que existe un proceso por etapas de la centralización a la descentralización sólo provoca soluciones artificiales que impiden observar el verdadero fenómeno de la desconcentración administrativa y, al mismo tiempo, obstaculiza la posibilidad de reunir los elementos que la constituyen y ubicarla como institución propia en el campo del derecho administrativo.

Criterio de la Limitación de la Jerarquía

Otra posición doctrinaria sustentada principalmente por el profesor uruguayo Aparicio Mén-

14 De la Vallina Velarde, opina que cuando a un órgano no se le confiere la competencia en forma exclusiva no hay desconcentración sino que simplemente una mejor articulación de la Administración Pública y, además, que la competencia del órgano desconcentrado agota la vía administrativa. Vid. OP. Cit. Pág. 97.

15 Savaqües Laso, Enrique, Vid. OP. Cit. pág. 243.

dez¹⁶. toma como índice de la conceptualización de la desconcentración administrativa el vínculo de jerarquía.

En efecto, para esta teoría toda atribución de competencia a un órgano dentro de determinado sistema supone una limitación de las potestades jerárquicas y es, precisamente, esta dosis de poder de decisión la que hace, siguiendo la tesis de De Valles.¹⁷ "parcial a la jerarquía.

La distorsión o limitación del vínculo jerárquico por una atribución de competencia provoca la desconcentración del órgano.

Ahora bien, la tesis no sólo se detiene en aquellos casos en que las normas objetivas, atribuyendo una determinada competencia orgánica, limitan la relación jerárquica, sino que esta distorsión de jerarquía puede ser provocada aun con la naturaleza misma de la actividad que desempeña el órgano. y así el profesor Méndez sostiene que "los servicios consultivos o de asesoramiento tienen un grado de discrecionalidad que es, por excelencia, poder propio de decisión y, por tanto, para los órganos jerarquizados que actúan como tales, importa naturalmente una desconcentración";¹⁸

Lo anteriormente expuesto indica el carácter primordial que se le da en el fenómeno de la desconcentración al vínculo de jerarquía, puesto que ella sólo puede producirse en órganos jerarquizados; se produce por debilitamiento de este vínculo, sea por atribución normativa o por la naturaleza misma del órgano y es, precisamente, esta circunstancia la que permite distinguirlo de la descentralización administrativa.

Desglosando los conceptos anteriores, el profesor Méndez¹⁹ estima, al analizar los caracteres de la desconcentración, que la atribución de competencia a un órgano jerarquizado trae como necesario efecto que "las potestades jerárquicas se detienen precisamente en el límite de la zona en que un órgano del sistema está facultado para obrar y decidir por sí"²⁰. Subrayando otro de los elementos o caracteres de este fenómeno expresa que el órgano no puede cambiar de ubicación formal dentro del sistema de jerarquía. De este modo señala como tercer rasgo de la desconcentración "el no comprometer la posición institucional del órgano", agregando que "se trata de un fenómeno que se refleja en la vida íntima del ente y que repercute, dada la naturaleza del sistema jerárquico, sobre los poderes respectivos".

Por último, para los sostenedores de esta corriente la desconcentración es de naturaleza estrictamente administrativa, por cuánto, si se relaciona con el problema de las jerarquías, la relación jurídica que ellas presentan compete al derecho administrativo.

Pensamos que un enfoque del fenómeno de la desconcentración desde el ángulo de las relaciones jerárquicas es útil, por cuanto radica su concepción en uno de los elementos propios de ella. Sin embargo, al otorgar preponderancia a este elemento se está confundiendo la causa con el efecto, ya que si bien toda desconcentración produce naturalmente una desvinculación parcial de la jerarquía, ello se produce como consecuencia de atribuirle al órgano una aptitud concreta de obrar y decidir, relativa a cierta porción de su competencia integral.

16 Méndez, Aparicio, Vid. Op. Cit. pág. 84.

17 A. de Valles. "Teoría Giuridica dalla Organizzazione dello Stato". Padua 1931-1936. Tomo I, Págs. 329-331,

18 Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit. pág. 85.

19 Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit. pág. 87.

20 Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit. pág. 87.

21 Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit. pág. 88.

Criterio de la Variante del Sistema de Centralización

Existe una tercera posición doctrinaria acerca del contenido de la desconcentración administrativa. Esta posición surge en nuestro país como consecuencia de que la doctrina, inspirándose principalmente en los autores uruguayos, toma en consideración el elemento jerarquía.

Analizado dicho elemento en relación a los regímenes de organización administrativa que se observan en nuestro derecho positivo, nuestra doctrina ha concluido en que el fenómeno de la desconcentración sólo puede darse en el sistema de centralización administrativa y, por tanto, ella constituye una variante de este régimen.

De acuerdo con lo expresado, el profesor Silva Cimma²² hace presente que "el régimen de centralización administrativa admite una variante en el llamado régimen de desconcentración", Y, por su parte, el profesor Patricio Aylwin²³, siguiendo este mismo orden de ideas, indica que "el sistema llamado de la desconcentración es variedad atenuada del sistema centralista... "

Pareciera que para nuestra doctrina la desconcentración no presenta los caracteres de una institución jurídico-administrativa sino que más bien constituye un tercer género entre los sistemas de organización.

Estimamos que la doctrina nacional no está en lo cierto al considerar la desconcentración como un régimen de administración que, por influir en la relación de jerarquía, se le ubica conjuntamente con la centralización. Pensamos que existen diversos elementos de carácter jurídico-administrativo que tipifican la institución en análisis y por ello creemos que, más

que un régimen organizativo, la desconcentración constituye un fenómeno que se produce si concurren los elementos que lo constituyen y, en consecuencia, puede darse independientemente del sistema general de organización.

Como tendremos ocasión de verificar en el desarrollo de (a presente tesis, (a desconcentración puede producirse dentro de cualquiera organización cuya estructura sea jerarquizada y en que (a norma objetiva dote a uno de sus órganos componentes de una atribución exclusiva de competencia. Por consiguiente, este fenómeno puede producirse dentro de la estructura del sistema centralizado o dentro de la estructura del organismo descentralizado, como quiera que éste puede conformarse sobre la base de relaciones jerárquicas.

Criterio Político-Organizativo

La desconcentración administrativa ha sido observada no sólo desde un punto de vista jurídico sino que a través de un prisma de ciencia de la administración.ⁱ

Se estima que es un sistema técnico organizativo que permite la eficacia del servicio público tomada ésta noción en sentido técnico. Así, por ejemplo, para André Buttgenbach²⁴ la desconcentración es un sistema de organi-

²⁴ La importancia que la organización administrativa presenta en relación con la llamada ciencia de la Administración la destaca López Rodó, en la Ponencia general presentada en el XI CVII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrada en Wiesbaden en 1959, sobre "Estructura y Funciones de la Administración Financiera", al decir: "Mcdemamente se han establecido en muchos países oficinas especiales denominadas de Organización y Métodos, Que tienen por objeto el estudio analítico de la organización administrativa, con vistas a simplificar su estructura y dotarla de mayor agilidad y eficacia".

²⁵ Buttgenbach, André. "Theorie Générale des Modes de Gestion des Services Publics en Belgique". Librarte Générale de Droit et de Jurisprudence. R. Pichan et R. Durand-Auzias. París 1952. pág. 153.

²² Silva Cimma, Enrique. Vid. Op. Cit.. pág. 115.

²³ Aylwin Azocar, Patricio. "Manuel de Derecho Administrativo". Edit. Jurídica de Chile 1952: pág. 65.

zaron administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de ejecutar actos jurídicos que comprometen a la persona pública es atribuida a los agentes jerárquicamente subordinados en la autoridad central y suprema de ese servicio.

Para el autor citado el concepto de desconcentración debe oponerse al de concentración, siendo ambos dos técnicas diferentes para la organización de los servicios públicos.

El análisis de Buttgenbach parte de los efectos de cierta desconcentración que se operó en Francia con la atribución de competencia a los prefectos. Esta atribución de competencia, si bien en técnica jurídica no es, como veremos, una desconcentración propiamente tal, busca una finalidad eminentemente práctica: descarga al jerarca máximo de la administración de ciertos cometidos que se proyectan en un ámbito regional o local.

Ahora bien, observada la desconcentración como una técnica administrativa que procura evitar la burocracia en un sistema centralizado, es obvio que ella opere por mecanismos jurídicos tales como la delegación de facultades. Sin embargo, la delegación es un instituto del derecho administrativo, distinto de la desconcentración, puesto que con ella se opera un desplazamiento de poderes hacia agentes y no una distribución de competencia hacia órganos propiamente tales.

El criterio sustentado de técnica-administrativa o ciencia de la administración aporta un hecho de singular importancia, cual es que la desconcentración es un fenómeno integral y no un régimen administrativo incrustado en los sistemas de organización administrativa.

No obstante lo anterior, debemos afirmar con el profesor De la Val/ina Velarde" que la

26 De la vamos Velarde, Juan Luis. Vid. Op. Cit. pág. 78.

desconcentración presupone un problema de organización y que el estudio de toda organización administrativa corresponde hacerlo desde un punto de vista jurídico y no de ciencia de la administración, por cuanto la organización es un presupuesto de la actividad administrativa.

Cabe observar, por lo demás, que un criterio de ciencia de la administración en el cual sólo se analizan las desventajas o deficiencias de un sistema o su posibilidad de incorporarlo en un momento histórico determinado, elude el contenido mismo de cualquier institución jurídica y, por tanto, no puede servir de pauta para encontrar o decantar una concepción tan controvertida como es la desconcentración administrativa.

Criterio Jurídico de la Distribución de Competencias

Es indudablemente valiosa la conceptualización que nos entrega el profesor De la Val/ina Velarde sobre la desconcentración administrativa. Para este autor español es necesario enfocar el problema desde un punto de vista estrictamente *jurídico*.²⁷ Además es menester fijar directrices totales y no parciales y, por último, es necesario determinar el fenómeno por su causa y no por sus efectos.

Ahora bien, este enfoque habilita para observar la desconcentración como una distribución de competencias hacia los órganos en-

n El Profesor De la Vallina Velarde sostiene que "el aspecto jurídico que presenta el estudio que nos proponemos aparece claro si tenemos en cuenta que el sistema jurídico-organlativo de la Administración está fundado sobre el reparto de competencias y atribuciones, una de cuyas modalidades de distribución es precisamente la desconcentración, cuya implementación incidirá directamente en las relaciones jurídicas". Igual concepto sustenta M.S. Giannini en su ensayo "Il descantamento nell sistema amministrativo. en Problemi della pubblica amministrazione". Bolonia 1958. pág. 156. Vid. OP. Cit., pág. 81.

marcados en un sistema de organización, atribución ésta que trae consigo una alteración en sus relaciones jerárquicas.

Es por ello que para De la Vallina Velarde²⁸ la desconcentración es "aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".

Posteriormente desarrolla esta definición al expresar que para que exista desconcentración de la Administración Pública será necesario la concurrencia de los siguientes supuestos: lo 1. La atribución de una competencia en forma exclusiva; 2. Esta atribución debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrada dentro de la misma, y 3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le ha sido atribuida."?

Estos presupuestos del concepto de desconcentración administrativa los clasifica en esenciales y no esenciales, teniendo para este autor el carácter de esenciales la atribución exclusiva de competencia y la posición del órgano dentro de un sistema de jerarquía siempre que no ocupe su cúspide.

La concepción de De la Vallina Velarde es total, por cuanto toma desconcentración administrativa como una institución jurídica que

28 De la Vallina Velarde, Juan Luis. Vid. Op. Cit. pág. 88.

29 Afín con esta definición es la que da Fernando Garrido Falla. "Centralización y Descentralización" en "Nueva Enciclopedia Jurídica Setx". IV, 39. Asimismo, esta postura concuerda con la de Entrena Cuesta, "Los Movimientos Centralizados en Inglaterra", (Madrid, 1960). 95. cuando expresa que existe concentración en las casas en que un órgano de un ente público atrae competencias previamente ejercidas por otros que se encontraban respecto de aquél jerárquicamente subordinados.

30 De la Vallina Veta-de, Juan Luis. Vid. OP. Cit., págs. 88 y 89.

puede darse tanto en un régimen centralizado como descentralizado. Al respecto expresa: "no contraponemos el Estado desconcentrado al centralizado porque es perfectamente posible que se dé una desconcentración de funciones dentro de un Estado centralizado, y por exigencias de la vida administrativa todavía con mayor intensidad que en un Estado ampliamente descentralizado".

Además, cabe advertir que es una concepción jurídico-administrativa, por cuanto se fundamenta en forma primordial en la atribución de competencia exclusiva a un órgano de la administración.

Sin embargo, recalca la importancia y conveniencia de la desconcentración orgánica al admitir que "una Administración del tipo de la moderna no puede menos que descongestionar los órganos superiores mediante el traspaso de competencia, bien sea a través de la desconcentración, de la descentralización o de cualquier otra fórmula apta para ello (delegación)".

Esta observación sobre la importancia de la desconcentración, analizando sus efectos permite, por otra parte, señalar que para obtener una determinada finalidad de ciencia de la administración, como es la de descongestionar los órganos superiores, existen diversas instituciones jurídicas diferenciadas entre sí entre las cuales están la desconcentración, la delegación y las distintas modalidades de descentralización administrativa. Por consiguiente, si se procura delimitar el concepto de la desconcentración será menester determinar los elementos que la constituyen, a fin de diferenciarla de otros institutos que persiguen un fin análogo.

Notamos en el enfoque del profesor De la Vallina Velarde uno de los esfuerzos más se-

31 De la Vallina Velarde. Juan Luis. Vid., OO. Cit., pág. 87, nota 51.

32 De la Vallina veta-ce. Juan Luis. Vid. OP. Ct., pág. 91.

rios y constructivos para enmarcar el fenómeno que nos ocupa. Ello no obsta a que tengamos que reconocer que la aplicación de su teoría al derecho positivo español obscurece un tanto su labor doctrinaria como tendremos ocasión de observar durante el desarrollo de esta tesis.

Nuestro Concepto

Observadas las diversas teorías acerca del contenido de la desconcentración administrativa nos corresponde evaluar sus aportes y, sobre la base de sus puntos comunes, expresar nuestra opinión.

Del análisis general de las posiciones doctrinarias resulta evidente que la desconcentración se produce dentro de una estructura de jerarquías, que tiene por objeto radicar en un órgano determinado una cierta porción de competencia a fin de descongestionar la administración superior y que no constituye un régimen o sistema de administración en el sentido que toma este concepto la ciencia de la administración, sino que es un fenómeno jurídico de carácter general.

Los índices que determinan la desconcentración administrativa son por ello la juridicidad, la gradualidad o jerarquía, la generalidad y la competencia.

La desconcentración es un concepto jurídico tanto porque incide en la organización de las entidades públicas como porque se vincula a la atribución de competencia que le puede ser otorgada en virtud de una norma objetiva.

Es general, ya que no se contrapone al sistema de centralización o de descentralización sino que se produce dentro de una determinada estructura administrativa si se dan los elementos que la tipifican.

Está íntimamente ligada con la gradualidad

o principio jurídico de las jerarquías, por cuanto se produce únicamente en las estructuras de carácter piramidal, revistan ellas las formas de regímenes o sistemas o de enlaces orgánicos dentro de un organismo determinado.

La desconcentración encuentra, por último, su causa en una atribución exclusiva de competencia a un órgano determinado, siempre que éste no ocupe la cúspide del sistema jerárquico o, si opera dentro de un organismo, no recaiga sobre su autoridad superior. Menester es destacar que la competencia exclusiva de competencia no puede abarcar la integralidad de la actividad del órgano sino que ésta debe referirse a determinada o determinadas funciones."

Los índices antes señalados permiten ubicar la desconcentración administrativa; sin embargo, queda otro problema que resolver, que se traduce en la interrogante: ¿qué es la desconcentración?

Para algunos autores" es un régimen de administración; para otros" es un principio de organización administrativa; hay quienes, además, piensan que es una gama dentro de dos sistemas:" y, finalmente, se la radica dentro de la fenomenología jurídica."

Pensamos, dada la estructura de la desconcentración, que ella, en términos exactos no es sino que se produce; por tanto, no será una

33 Sobre la circunstancia de que la atribución de competencia a un órgano determinado no puede ser total concuerda el profesor Aparicio Ménoec al expresar que "una entidad que sin excepción, esto es, para todos los actos componentes de su competencia, pueda actuar por sí, por propio impulso, no está "desconcentrado" sino "descentralizado". Vid. OP. Cit., pág. 87.

34 Silva Cimma. Enrique. Vid. 00, Cit., pág. 113; Patricio Awiwtn. Vid. OP. Cit., pág. 65.

35 Buttqenbach. André. Vid. OP. Cit., pág. 154.

36 Savaqués Laso, Enrique. Vid. OP. Clt. pág. 224.

37 Méndez, Aparicio. Vid. OC. Cit. pág. 84.

gama, ni un sistema, ni un principio, sino más bien un fenómeno jurídico administrativo.

En efecto, la desconcentración no se elabora como un método de organización administrativa sino que es la resultante de una consecuencia jurídica. La norma objetiva, al atribuir competencia exclusiva a un órgano inserto en una estructura jerarquizada, produce este fenómeno con las consiguientes alteraciones en los vínculos de jerarquía y en la potestad decisoria del mismo.

Si se estimara como un principio tendríamos que aceptar que es un medio para hacer eficaz la Administración y se desligaría su concepción del sustrato eminentemente jurídico que ella tiene. Por esta razón, como atañe a los regímenes de organización administrativa, incidiendo fundamentalmente en problemas de índole jurídica, escapa necesariamente del enfoque técnico administrativo o de ciencia de la administración.

Por lo demás, la desconcentración se hace presente como tal, precisamente, en el órgano que se desconcentra -órgano desconcentrado- siendo imperceptible como fenómeno que se produce abstractamente. En otros términos, por medio de la desconcentración se le da fisonomía a un órgano al atribuirle competencia propia y, consecuentemente, alterándole su vinculación jerárquica: pero, como quiera que éste es un fenómeno interno, no se le puede analizar con exclusión de él.

En nuestro concepto, la desconcentración es un fenómeno jurídico-administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias, debilitándose, en consecuencia, los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une.

11. FUNDAMENTOS, NATURALEZA JURIDICA y ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Fundamentos de la Desconcentración

La desconcentración, como un fenómeno jurídico-administrativo, encuentra dos tipos de fundamentos:

. En primer término, obedece a razones prácticas de tecnicismo administrativo si se quiere, como lo es el de descongestionar o descargar de atribuciones a los órganos superiores. Al mismo tiempo, hace más viable y expedita una función de carácter especializado que satisfaga los intereses de los administrados.

En segundo lugar, la desconcentración tiene fundamento, precisamente, en la atribución de competencia a los órganos inferiores, y este fundamento es de naturaleza jurídica en atención a que incide en la proyección de la norma objetiva, de los poderes, potestades y atribuciones que se le otorgan a las distintas entidades públicas.

En relación con los fundamentos de carácter netamente organizativo el profesor Silva Cimma³⁸ nos indica que "la desconcentración se presenta en razón de un especial tecnicismo -en una palabra- de la índole del servicio o de la función que presta se separan atribuciones para que se desarrollen con independencia relativa con relación al Poder Administrador Central si bien actúan como mandatarios de éste".

André Buttgenbach³⁹ opina también a este respecto que la desconcentración opera como un remedio a la no descentralización, que permite adaptar mejor las decisiones de la administración centralizada a los intereses terri-

38 Silva Cimma, Enrique, Vid. Op. Cit., pág. 113.

39 Buttgenbach, André. Vid. OP. Cit. • pág. 158.

toriales. A la vez señala que constituye un procedimiento técnico para la gestión de un servicio público, destinado a asegurar su mejor funcionamiento y un mayor rendimiento de su actividad.

Siguiendo este mismo orden de ideas. De la Vallina Velarde⁴⁰ relaciona la desconcentración con el proceso de reforma administrativa que se verifica actualmente en casi todos los países, y expresa que "el primer aspecto hacia el cual se dirige dicha reforma es el de la organización ya que, como dice López Rodó, lo primero que hay que modificar en la máquina administrativa es su propia estructura orgánica". y más adelante agrega que "el Estado no puede realizar todas las funciones administrativas a través de los órganos centrales superiores, sino que se hace necesario un reparto de las competencias públicas entre los órganos centrales y otros entes y órganos que desarrollan su actividad en zonas concretas del territorio nacional". Pues bien, esta redistribución de competencias, en virtud de las razones de tipo técnico antes señaladas, provoca la desconcentración.

Es interesante, al indicar los fundamentos de tipo organizativo, señalar lo que Santi Romano⁴¹ escribía en 1911, en el sentido de que "un Estado que pretendiese realizar a través de sus órganos centrales superiores toda su actividad, sería algo parecido a un monstruoso hombre con solo cabeza y carente de los restantes miembros".

Ahora bien, analizado el fundamento de la desconcentración desde un punto de vista netamente jurídico, el profesor Aparicio Méndez⁴² expresa que ella resulta de una solución

40 De la Vallina Velarde, Juan Luis. *Vid. OP. Cit.*, págs. aO-81.

41 S. Romana, "Decentramiento administrativo" en "Enciclopedia Giuridica Italiana". IV. parte 1-11-111, pág. 434.

42 Méndez. Aparicio. *Vid. Op. Cit.*, pág. 85 y siguientes.

normativa y del carácter de la actividad que desarrolla el órgano desconcentrado.

Respecto de la primera causa de la desconcentración, esto es, expresa solución normativa, piensa el mencionado jurista que ella debe referirse al establecimiento de una competencia exclusiva o privativa en favor de un órgano subordinado: "aparece en tales condiciones poder propio de decisión, una discrecionalidad que excluye el ejercicio de las potestades jerárquicas a su respecto".

En cuanto a la naturaleza de la actividad que desempeña el órgano, estima que "los servicios de asesoramiento o consultivos tienen un grado de discrecionalidad que es, por excelencia, poder propio de decisión y, por tanto, para los órganos jerarquizados que actúan como tales importa naturalmente una desconcentración".

Aparentemente habrían dos causales que provocarían la desconcentración, dos fundamentos que conducen a la aparición de este fenómeno: la solución normativa, esto es, cuando la propia ley dispone competencia exclusiva a un órgano subordinado dentro de una estructura jerárquica, y la naturaleza de la actividad que desarrolla un órgano inserto en dicha estructura. No obstante, si se repara en la circunstancia de que los órganos que realizan funciones específicas, tales como los consultivos o de asesoramiento", están dota-

El Consejo de Defensa del Estado, que es un órgano consultivo y que podría estimarse en nuestro sistema como órgano desconcentrado, tiene la competencia que le otorga su Ley Orgánica ID.F.L. 238, de 19601.

43 Este aserto queda demostrado con la norma de clausura contenida en el arto 40. de la Constitución Política del Estado con arreglo a la cual "ninguna magistratura, ninguna persona ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo aeta en contravención a este artículo es nulo".

dos de atribuciones propias para realizar dicha labor por la norma objetiva resulta evidente que el único fundamento es la afectación de competencia realizada por el derecho positivo.⁴⁴

La atribución de competencia a un órgano determinado produce su desconcentración y, por lo tanto, una distorsión en sus relaciones de jerarquía. Estimamos con De la Vallina Velarde que "la desconcentración supone un reparto de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, independientemente de que al órgano le venga atribuida su competencia dentro de determinadas modalidades que son las que motivan la desconcentración".

Fenomenología de la Desconcentración

La desconcentración se fundamenta en un traspaso de competencia de los órganos superiores a los órganos inferiores en una estructura jerarquizada. Este traspaso de competencia se realiza por una atribución normativa en el momento de generarse el sistema o estructura, o en una redistribución, si la desconcentración es el fruto de un proceso de reforma administrativa. De todos modos el fenómeno de la desconcentración se caracteriza por el descenso de poderes.

Como afirma el profesor De la Vallina Velarde, "el reparto de las competencias debe realizarse dentro de una misma persona jurídica. Basados en esta afirmación podemos señalar que cabe la desconcentración dentro de la personalidad jurídica del Estado, o si se quiere Fiscal, como asimismo dentro de la estructura de

entidades personificadas u organismos descentralizados, siempre que posean órganos administrativos, entendidos éstos en la acepción que le da la doctrina, es decir, "un complejo de competencias, atribuciones y medios materiales atribuidos a una o varias personas a fin de obrar y manifestar voluntad administrativa".

Ahora bien, será en la estructura personificada del Estado o Fisco, llamada también sistema de centralización administrativa, en donde cobra mayor nitidez la desconcentración, por cuanto los órganos insertos en ella son más visibles, tangibles y conocidos. Dada la dimensión del sistema, las distintas reparticiones orgánicas, esto es, aquellas que emiten voluntad propia aparecen con rasgos más distintivos para su análisis.

En cambio, en las entidades personificadas adscritas al denominado régimen descentralizado sus órganos no se aprecian con claridad debida, pero esta circunstancia no obsta a que puedan desconcentrarse, dando lugar a la desconcentración que llamaremos interna. De la Vallina Velarde" expresa "que el órgano que sea objeto de desconcentración puede ser central o local, es decir que tenga una competencia que se extienda a todo el territorio nacional o bien que su competencia se extienda solamente a una determinada circunscripción administrativa"; no cabe confundir, agrega, la desconcentración con la autarquía o administración indirecta.

En consecuencia, en el fenómeno de la desconcentración existe una atribución de competencia a un órgano determinado enclavado en la persona jurídica Fisco o en la personalidad de los entes descentralizados o autónomos.

⁴⁴ De la Vallina Vete-de. Vid. OP. Cit., pág. 83.

⁴⁵ Concuerta con lo aseverado la opinión de Forsthoff "Tratado de Derecho Administrativo", Madrid 1958, tracción española. pág. 583.

⁴⁶ De la Vallina Velarde. Vid. QP. Cit., pág. 82.

⁴⁷ De la Vallina Velarde. Vid. OP. Cit., 102. A. Amorth "Lineamenti della organizzazione amministrativa". (Milán 1950). pág. 2 y siguientes. Zanoboni. Guido "Corso di Diritto Amministrativo". Tomo III. pag. 56 y siguientes.

⁴⁸ De la Vallina Velarde. Vid. OP. Cit., pág. 102-103.

Esta atribución, como tendremos ocasión de tratar en su oportunidad, es hecha a un órgano y no a simples agentes del servicio público. En otras palabras, no existe traslado de poderes a agentes o funcionarios, sino a órganos.

Por otra parte, la competencia que produce desconcentración en el órgano tiene que ser atribuida directamente por norma objetiva, ya que si esta competencia se origina por un simple desplazamiento de atribuciones hacia los inferiores no nos encontraríamos en presencia de este fenómeno, sino que con una mera "delegación" de facultades de los órganos superiores. Cabe advertir a este respecto que el agente delegado no inviste la titularidad de la acción administrativa sino que actúa a nombre o por orden del superior; desempeña, si se quiere, un papel de simple mandatario". En cambio, el órgano desconcentrado emite voluntad por sí mismo dentro de los límites de la competencia que le ha sido atribuida.

En relación con la titularidad del órgano respecto de su competencia exclusiva, se opera la tercera circunstancia de la fenomenología de la desconcentración, es decir, la distorsión de los vínculos jerárquicos con respecto a los demás órganos, y es así como el órgano de grado superior no puede avocarse la competencia del inferior, revisar lo obrado ni revocar los actos emitidos, debilitándose de esta manera substancialmente la gradualidad o dependencia jerárquica en la porción desconcentrada.

La doctrina sólo admite, sobre la base de la unidad administrativa, laposibilidad de los órganos superiores de impartir instrucciones generales respecto de la actividad del órgano

desconcentrado, pero le niega toda eventualidad de intervenir en una actuación ya realizada, esto es, las facultades del superior quedarían circunscritas a lo que Puchetti'O denomina los "poderes preventivos del jerarca".

Motivos para Desconcentrar

El reparto de competencia hacia los órganos inferiores de una estructura jerarquizada obedece en principio a la preocupación de racionalizar la administración pública adecuando su fisonomía jurídica a las nuevas exigencias del momento.

Dinamizar la administración sobre la base de una mejor y más expedita organización es uno de los propósitos de la nueva técnica administrativa, y así el profesor Harris, de la Universidad de California". expresa "que para la buena marcha de la actividad administrativa es esencial no sólo disponer de personal competente y bien preparado, sino también de una organización que responda a justo criterio; cuando la organización es deficiente el personal más calificado no podrá dar vida a esa administración".

Siguiendo las premisas propuestas tenemos que admitir que el derecho no puede estar ajeno a los ideales que se buscan y, en consecuencia, debe adecuarse. Como observa Entrena Cuesta" "el derecho no puede vivir, no vive desvinculado de la realidad social que, menos pluriforme de cuanto a primera vista pudiera pensarse, ofrece en cada momento histórico una serie de problemas que se repi-

so A.C. Puchetti. "Il ricorso gerarchico". Padua 1933. págs. 85-86.

SI J.P. Harris. "La Dinámica o eue publica amministrazione nelto Stato contemporeneo" (Sajonia, 1957). págs 27-28. Citado por de la Vallina Veterde. Vid. OP. Clt., pág. 78,

52 Entrena Cuesta. "El texto refundido de la ley de regímenes jurídicos de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957". Revista de Administración Pública No. 24. pág. 278

* En nuestro régimen jurídico administrativo la delegación es un instituto que se ha usado con bastante frecuencia. La ley 13.329 ha conferido la facultad a ciertas Secretarías de Estado o Ministerios para emitir actos administrativos sobre las materias que se indican en ella "por orden" del Presidente de la República.

ten en numerosos Estados, imponiéndose a la consideración del legislador".

La realidad jurídica así planteada tiene que reformarse permanentemente y una de estas reformas incide, precisamente, en la dotación de competencias exclusivas a los órganos estructuralmente jerarquizados.

El jerarca supremo, o la cabeza de la estructura en una entidad personificada, es incapaz de abocarse toda la actividad que deben desempeñar los órganos subordinados, y por ello creemos que la desconcentración se motiva principalmente en las circunstancias antes expresadas.

Fueyo Alvarez⁵³ condensa estas ideas al expresar "que el aluvión de funciones que viene asumiendo la Administración, bajo el peso de las concepciones políticas que reflejan vigorosos impulsos de desarrollo de la base sociológica, o incluso por el natural crecimiento del organismo administrativo, no se ha visto correspondido, al menos en grado suficiente, con una paralela distribución de competencia capaz de conjugar todos los factores al intentar una racional división del trabajo".

Naturaleza Jurídica de la Desconcentración

Cabe recordar que cuando analizamos el contenido de la desconcentración tuvimos oportunidad de verificar que ella no era un principio de ciencia administrativa ni un régimen organizativo propiamente tal, sino un fenómeno que se produce por la circunstancia de que la norma objetiva dota de competencia exclusiva a un órgano incrustado en un sistema jerárquico.

La desconcentración surge como consecuencia

53 J. Fueyo Alvarez. "La distribución orgánica y territorial de la administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento". Revista de Administración Pública Española No. 5. pág. 61.

de la norma objetiva que atribuye competencia a un órgano, y es por ello que entra en el concepto de fenomenología jurídica. Ella no forma parte del acto que permite este efecto -efecto de desconcentrar un órgano- sino que está comprendida en la eficacia de dicha actividad. Por esta razón no se estatifica en la norma misma sino que se proyecta como su natural consecuencia.

Existen, en primer término, los poderes desconcentrados que se ejercen mediante acto legislativo. En segundo lugar, los efectos de estos poderes que producirán la desconcentración del órgano. Puede apreciarse, además, el objeto de este fenómeno, es decir, el órgano desconcentrado, y por último, la materialización de la actividad desconcentrada que se traduce, principalmente, en la energía jurídica externa que posee dicho órgano para emitir por sí actos decisorios finales.

Esta actividad del órgano desconcentrado producirá, como es natural, una distorsión en sus vinculaciones de jerarquía con el órgano superior.

El análisis de la naturaleza jurídica de la desconcentración permite subrayar su carácter fenomenológico y, por tanto, es menester desechar toda posibilidad de estimarla como un principio de ciencia de la administración o una gama o régimen intermedio entre dos sistemas de organización.

Elementos de la Desconcentración

El fenómeno de la desconcentración administrativa se puede observar a través de los elementos que lo componen. Siguiendo la terminología figurada de Frágoles⁵⁴ es posible verificar la "anatomía de un fenómeno jurídico".

54 Frágoles, Umberto. "Gli atti amministrativi". Torino, 1952.

En la desconcentración es necesario partir de un supuesto básico o fundamental, cual es la atribución de competencia decisoria a un órgano determinado. De esta circunstancia se derivan los diversos elementos de esta institución.

Para Aparicio Méndez", una perfecta caracterización de la figura en examen importa la individualización de los siguientes elementos que clasifica en positivos o substanciales y cuantitativos. Es elemento positivo y sustancial "la atribución de poderes propios de decisión a un órgano jerarquizado, es cuantitativo el que la competencia exclusiva no sea integral o, de otra manera, que se limite a parte de la actividad de ese órgano"; en tercer lugar, indica que "esta especial atribución no comprometa la posición institucional del órgano, agregando, finalmente, que dicha actividad o atribución "abarque o comprenda actividad administrativa".

Si se analizan los elementos indicados por el profesor Aparicio Méndez es dable advertir que la desconcentración administrativa sólo ha sido enfocada desde el punto de vista de sus fundamentos, por cuanto la posición del órgano y la competencia no integral forman parte, precisamente, de las atribuciones de competencias decisorias a un órgano jerarquizado, y el hecho de que abarque una actividad administrativa se infiere lógicamente de los motivos que ha tenido el legislador para efectuar la desconcentración administrativa.

Según el profesor De la Vallina Velarde" son elementos o presupuestos de la desconcentración: primero, la atribución de una competencia en forma exclusiva; segundo, que esta competencia sea realizada a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía,

pero que esté encuadrado dentro de ella misma; y tercero, un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida. Este último elemento lo denomina no esencial, otorgándole mayor relevancia a los dos primeros.

De nuevo se subraya la atribución de competencia y la posición del órgano, es decir, se indican con más propiedad los supuestos de toda desconcentración, lo que, repetimos, es la atribución de competencia a un órgano inserto en una estructura de jerarquía. No obstante, no se ha diseccionado el fenómeno mismo de la desconcentración que, a nuestro juicio, supone, en primer término, poderes desconcentradores, esto es, una norma objetiva que asigne competencia; en segundo término, que esta competencia le sea atribuida a un órgano componente de una estructura de jerarquía; en tercer lugar, que la competencia sea exclusiva y no integral y, por último, que las relaciones jerárquicas en virtud de las cuales se vinculaba el órgano se distorsionen como efecto de esa especial atribución, es decir, el órgano se desconcentra.

Poderes Desconcentradores

A nuestro juicio el elemento previo a toda desconcentración es la existencia de poderes desconcentradores, esto es, la presencia de una norma objetiva que radique una determinada competencia en un órgano jerarquizado.

Los poderes desconcentradores dan origen a la desconcentración administrativa y a través de ellos se produce este fenómeno en las organizaciones administrativas.

Este elemento presenta dos tipos de problemas, ya que es menester, en primer término, determinar el procedimiento, cómo se generan. En otras palabras, si ellos provienen directa-

ss Méndez., Aparicio, Vid. OC. Cit. pág. 86 y siguientes.
56 De la ValJina veta-de. Vid. OP. Cit. Págs. 88-89.

mente de la ley⁵⁷ o de otra fuente de carácter normativo, tales como los decretos con fuerza de ley que se dictan en virtud de facultades delegadas, llamados también reglamentos delegados. Este problema se debe enfocar de acuerdo con la práctica de otros países y con la posibilidad que existiría en nuestro derecho positivo de generar poderes desconcentrados, lo cual será tratado más adelante.

La segunda fase que presenta el problema se refiere al contenido de la norma misma, vale decir, si la norma desconcentrada proyecta directamente la potestad del órgano jerarquizado o le otorga capacidad jurídica al órgano superior para descongestionar sus atribuciones en los subordinados.

Relativo a la circunstancia anteriormente expuesta, indicaremos, sin perjuicio de su posterior desarrollo, que solamente es aceptable que la norma otorgue directamente poder de decisión al órgano que se desconcentra, ya que si otorgara la facultad de descongestionar atribuciones al jerarca para que a su vez éste radicara cierta competencia en los órganos subordinados, estaríamos en presencia de una delegación y no de una desconcentración propiamente tal. Este mismo predicamento es sustentado por De la Vallina Velarde⁵⁸ al indicar "que la distribución de competencia debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía".

La veracidad de esta afirmación resulta evidente, por cuanto al atribuirse un poder o

⁵⁷ El profesor Enrique Silva Cimma señala que los órganos desconcentrados son dotados por el legislador de atribuciones privativas, lo que equivale a decir que la desconcentración únicamente puede producirse por ley o por una norma que tenga la fuerza de tal. Vid. OP. Cit. pág. 141. Una de las características de la desconcentración que hace presente en su tesis Gómez-Lobo es que la ley es la que otorga la competencia exclusiva al órgano desconcentrado. Vid. Oo. Cit., pág. 66.

⁵⁸ De la Vallina Velarde. Vid. OP. Cit., pág. 89 y siguientes.

potestad al órgano superior éste puede descongestionar parte de sus atribuciones en los subordinados, esto es, delega, sobre la base del sistema de jerarquía, las potestades que le fueron otorgadas por la ley. En este caso el sistema jerárquico no se resiente y puede el órgano cúspide en cualquier momento ejercer las funciones delegadas. vale decir, avocarse la competencia que ha desplazado. En cambio, al atribuir la ley directamente competencia al órgano subordinado radica en él en forma exclusiva la potestad que ha otorgado, no pudiendo el superior intervenir en modo alguno en el ejercicio de esa competencia. En este caso se presenta con toda nitidez un debilitamiento del vínculo jerárquico y las funciones del superior quedan adscritas solamente a las materias no desconcentradas.

El Organismo Desconcentrado⁵⁹

El segundo elemento de la desconcentración es el órgano administrativo que se desconcentra, es decir, el objeto sobre el cual los poderes desconcentrados radican la posibilidad de obrar por sí mismos.

El análisis del órgano importa, en primer término, determinar su concepto y en seguida distinguirlo de los departamentos, secciones u oficinas que pueden cumplir labores propias o de tipo técnico.

Además, presenta el problema de resolver cómo repercute internamente en el órgano la facultad privativa que la ley le ha otorgado.

Y, finalmente, menester es dilucidar el campo de acción sobre el cual el órgano desconcentrado va a ejercer sus potestades, puesto

⁵⁹ Los problemas que presente el órgano desconcentrado se tratarán en el capítulo 30. de la presente tesis, razón por la cual nos conformamos únicamente con enunciarlos en este párrafo.

que esta circunstancia da pie a la doctrina para clasificar la desconcentración en central o interna y periférica o externa."

Relación de Jerarquía y Distribución de Competencia

Como elemento final de la desconcentración es menester señalar la relación de jerarquía y la distribución de competencia.

La norma objetiva dotada de un poder desconcentrador percute en el órgano, otorgándole una atribución específica sobre determinadas materias, en otras palabras, lo desecentra. Esta desconcentración le permite obrar con facultades propias y poderes de decisión exclusivos que inciden, principalmente, en la relación de jerarquía del órgano.

Es en la jerarquía en donde la desconcentración puede presentarse con mayor nitidez, en atención a que la hace parcial, esto es, el órgano superior mantiene todos los atributos jerárquicos solamente en la parte en que el inferior sigue dependiendo de dicho vínculo. Al decir de Aparicio Méndez⁶¹ en "la desecentraci3n hay un simple límite a las potestades jerárquicas y no una alteraci3n de la naturaleza de la jerarquía o imposici3n de principios extraños a su régimen". El fenómeno es parcial e interno, puesto que el órgano conserva su línea y grado, y sólo queda al margen de los atributos del jerarca su aptitud de obrar en la materia que se desconcentra.

Los elementos jerarquía y competencia se combinan en el fenómeno de la desconcentraci3n. En efecto, ella sólo puede tener lugar en un órgano situado en una estructura de jerar-

quías y, a su vez, es la competencia orgánica otorgada por la norma la que distorsiona dicha estructura en lo relativo a sus vinculaciones de gradualidad o instancia con los órganos superiores.

Ambos factores -competencia y jerarquía- se presentan en el órgano desconcentrado en forma inversamente proporcional. Así, una mayor atribuci3n de competencia disminuirá los poderes jerárquicos y una fuerte jerarquizaci3n impedirá el ejercicio de facultades exclusivas.

III. PROCESO DE DESCONCENTRACION

Etapas Hacia la Desconcentraci3n

La forma objetiva que da vida a la administraci3n tiene el carácter de atributiva porque asigna poderes, potestades, facultades, atribuciones y funciones que deben ser ejercidas con respecto a determinadas materias por organismos, órganos o simples funcionarios.

Ahora bien, la norma puede atribuir primeramente una determinada potestad a la cúspide de un sistema de jerarquías o a entidades personificadas, y así el artículo 60 de nuestra Constitución Política del Estado asigna al Presidente de la República la funci3n de administrar el Estado. Esta disposici3n es genérica, puesto que se refiere al conjunto de órganos que componen la Administraci3n Pública. Radica, en consecuencia, una potestad en un sistema o régimen de administraci3n, ya que principalmente se refiere al régimen centralista o fiscal.

Este régimen cuya cúspide es el Presidente de la República está compuesto por órganos dependientes unos de otros y dentro de cada órgano existen reparticiones, departamentos, secciones y oficinas y dentro de ellas funcio-

⁶⁰ La distinción entre desconcentraci3n central y periférica la hace Buttgenbach. Vid. Op. Cit., pág. 90; de la Vallina vererce. Vid. OP. cu., págs. 89-91.

⁶¹ Méndez. Aparicio. Vid. Oo. Cit., pág. 84.

narios que emiten actos con eficacia externa o simplemente interna o del servicio.

Ocurre generalmente que las normas atributivas, o si se quiere de competencia, se proyectan hacia los órganos, hacia las reparticiones, departamentos, secciones y oficinas y aun hacia los funcionarios componentes de ellas, encomendándoles ciertas funciones o cometidos.

Siguiendo la estructura jerarquizada de nuestro sistema positivo tenemos que las reparticiones que bajan en grado desde el Presidente de la República son las Subsecretarías o Ministerios. A cada Ministerio se le asigna un cometido especial según su naturaleza, pero están vinculados de tal modo al Jefe Supremo del Estado que en la mayoría de los casos no emiten actos por sí mismos sino que su actividad la realizan con la tuición jerárquica inmediata de aquél.

Así, por ejemplo, la norma atributiva contenida en el artículo 10. letra b), de la ley 14.171 le confiere en forma genérica al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción la misión de elaborar los presupuestos anuales de las instituciones y empresas que se indican en el inciso primero. Sin embargo, por ser un órgano adscrito a la jerarquía del Presidente de la República, el acto por el que se realiza este cometido deberá adoptar la forma de un decreto supremo y ser firmado por éste.

En una cuarta graduación de jerarquía se encuentra, siguiendo con el ejemplo de nuestro derecho positivo, la Dirección de Industria y Comercio. Concerniente a la labor que esta Dirección desarrolla existen dos clases de normas atributivas: unas, que le confieren competencia en determinados aspectos técnicos para proponer a los órganos superiores la instalación de una industria, según lo que disponen los artículos 10. del D.F.L. 375, de 1953, v Bo. Jetrá f), del D.F.L. 442, de 1960, y otras normas que

le otorgan competencia para resolver por sí determinadas materias, tales como la instalación de establecimientos farmacéuticos, disposiciones que se encuentran contenidas en los decretos de Economía No. 1142, de 1950 y 747, de 1953.

Continuando este análisis advertimos que existen otras entidades insertas en el sistema de jerarquía, con una competencia aún mayor, como es el caso de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado, contenida en la línea gradual descendente del Ministerio de Hacienda, a quien se le atribuyen en forma exclusiva las funciones que indica el artículo 10. de su Ley Orgánica, D.F.L. 353, de 1980.

Ahora bien, enfocado el problema bajo el punto de vista doctrinario tenemos que la norma atribuye competencia a un sistema de administración, sistema según el cual los órganos se engranan sucesivamente bajo un vínculo de dependencia y en que el superior conserva todas las atribuciones que se derivan del principio de la jerarquía. Desde un ángulo de administración interna asistimos a una concentración de poderes, y desde un punto de vista exterior a una centralización, ya que el sistema en sí mismo reviste los caracteres de una persona jurídica pública.

Sin embargo, la norma puede atribuir competencia decisoria externa a uno de los órganos adscritos al sistema centralista sin que por ello se alteren sus vinculaciones jerárquicas. En la superficie del sistema no hay alteraciones y los órganos siguen estimándose como parte de la Organización en que se radican, sólo que tienen la posibilidad de ejecutar actos por sí mismos en determinadas materias. Dicha potencialidad la adquieren en virtud de la propia energía del órgano superior, que la desplaza hacia ellos por medio de la delegación. Este fenómeno es una concentración atenuada, y que el profesor Sa-

yagüés Laso⁶² denomina desconcentración al expresar que "la etapa mínima de descentralización se configura cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado contralor del órgano superior".

En nuestro derecho positivo este fenómeno se dar(a, para señalar uno de los ejemplos propuestos, en la competencia que posee la Dirección de Industria y Comercio para autorizar la instalación de establecimientos farmacéuticos.

Por último, existe desconcentración cuando a un órgano se le confiere potestad, directamente por la ley, de ejecutar con fuerza exterior y con distorsión de los vínculos de jerarquía los actos que le son propios. Tal es el caso de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado.

En las tres etapas anteriormente expuestas el órgano ha conservado su posición dentro del sistema; por tanto, se sitúa en una relación de centralización respecto del órgano cúspide. Si además de conferirse una potestad propia, con alteración de sus relaciones jerárquicas, lo que se traduce principalmente en la inexistencia del recurso de alzada, se le dota de una personalidad jurídica distinta de la del sistema estamos en presencia de una descentralización administrativa. En este caso la entidad descentralizada se rige por las normas generales del Estado en que se sitúa.

Aún más, si a una entidad centralizada se le adscribe a un cierto territorio rigiéndose por normas objetivas propias distintas de la del Estado central, ya deja de ser una descentralización territorial o por servicio para transformarse en un Estado Federal.

Vistas así las cosas se comprenden las afir-

maciones de Sayagüés Laso,⁶³ Waline⁶⁴ y De Labaudere." en el sentido de que la descentralización o mejor dicho el proceso de desintegración del poder central se desarrolla dentro de dos límites: la centralización atenuada (mera desconcentración) y el federalismo, que supone traspaso de poderes legislativos.

El análisis del proceso sólo nos interesa en lo que se refiere a la descongestión interna de un sistema o persona jurídica, y dentro de este proceso se pueden observar las siguientes etapas:

- a. Concentración con reparticiones a las que se otorgan atribuciones específicas.
- b. Concentración atenuada, la cual se opera generalmente mediante la delegación de potestades, y
- c. Desconcentración orgánica.

Concentración con Reparticiones que Tienen Funciones Específicas

Cuando la norma atribuye competencia a una repartición concentrada se producen todos los atributos de la jerarquía, esto es, poder de avocación, de revisión, de revocación, etc., e incluso la entidad concentrada no tiene fuerza jurídica exterior; los actos que emiten son refrendados por el "órgano del cual dependen. De este modo aun cuando las materias de los diversos ministerios son diferentes y éstos tienen la posibilidad de emitir decisiones sobre ellas sus actos toman el carácter formal de decretos supremos".

Adelantando ideas a este respecto cabe advertir que en los casos en que el Ministro decreta "por orden del Presidente" en virtud de la autorización que le confiere la Ley No. 13.329

63 Sayagüés Laso. Vid. OP. Clt., pág. 229.

64 Waline, Marcel. Vid. Op. Cit., págs. 133 y 134.

65 De Lenaundere, André. "Traité Élémentaire de Droit Administratif". Paris. 1953, pág. 147.

62 Sevaquie Laso, Vid. Op. Cit., pág. 240.

está, precisamente, obrando a nombre del jerarca y, por ende, sólo formalmente aparecen sus actos con eficacia externa.

Concentración Atenuada Mediante Delegación de Potestades

Existe concentración atenuada cuando la potestad es atribuida al superior y este tiene la posibilidad de disgregarla en los inferiores mediante el ejercicio de sus facultades legales, o bien, cuando la norma que le atribuyó la potestad lo autoriza para desplazarla en determinadas materias.

Este desplazamiento se hace por razones de buen servicio, de descongestión administrativa, y lo que es más importante, por un acto del jerarca, acto administrativo. En este caso los actos de la entidad delegataria aparecen con mayor eficacia exterior. Es ella la que sustenta, aunque en forma indirecta, la atribución de emitirlos.

Esta atribución está condicionada, sin embargo, a la voluntad del jerarca, quien puede modificar el acto o dejarlo sin efecto, con lo cual puede en cualquier momento hacer retornar las facultades que ha delegado.

El ejemplo típico en nuestro derecho positivo lo constituyen las funciones de la Dirección de Industria y Comercio en lo relativo a la instalación de establecimientos farmacéuticos. En efecto, en este caso el Presidente de la República podía dejar sin efecto la reglamentación que le confiere dicha atribución.

Existe, asimismo, concentración atenuada cuando es la norma objetiva la que posibilita para delegar atribuciones. Sin embargo, para que opere o se materialice esta delegación debe concretarse por acto administrativo.

En esta doble gama que puede revestir la delegación el jerarca mantiene en su integridad

sus atributos propios respecto de la entidad delegataria. Lo anterior con las salvedades debidas de las limitaciones generales que impone la institución jurídica de la delegación.

Desconcentración Orgánica

Por último, cuando es la norma objetiva -Constitucional o legal- la que atribuye en forma directa una determinada atribución en calidad de exclusiva a un órgano inserto en un sistema de jerarquía presenciamos una desconcentración. Esto es, la entidad a la cual se le confiere competencia adquiere la nomenclatura de un órgano; los actos en cuya virtud desarrolla sus facultades son emitidos por la entidad misma con plena eficacia exterior. Finalmente, no cabe el ejercicio de ciertas atribuciones del jerarca ni los recursos que se derivan de ellas. Esto trae como consecuencia una deformación en la línea jerárquica del órgano sobre la porción de materias que la norma objetiva expresamente le ha conferido.

A este fenómeno denominamos simplemente desconcentración.

Estructura del Organismo Desconcentrado

La desconcentración presupone necesariamente la existencia de un órgano, puesto que se hará con respecto a él la atribución directa de competencia por mandato expreso de la norma objetiva.

La atribución de potestad, en concepto de De la Vallina Velarde,⁶⁶ debe hacerse al órgano, de la persona pública, en el sentido técnico que tiene dicha expresión. No cabe, agrega, una facultad dirigida al funcionario sino en cuanto titular de un órgano. Por ello "al hablar más

adelante del órgano, como elemento de la desconcentración, habremos de indicar que ésta, para que se realice, no basta que sea en favor de un funcionario medio o inferior de la jerarquía sino que es preciso que se haga en favor de un verdadero órgano".⁶¹

Ahora bien, cabe conceptualizar el órgano antes de observar sus caracteres como desconcentrado.

El órgano, como lo hemos indicado, es un complejo ideal de competencias y medios materiales atribuidos a una o varias personas físicas a fin de obrar y manifestar voluntad administrativa."

El órgano importa elementos de carácter jurídico y de carácter material; predomina, como es natural, el elemento jurídico, es decir, la dotación de potestades de decisión externa (atribuciones) que ejercita dentro de los límites espaciales y de especialidad que le enmarca la ley (competencia).

En el sentido material el órgano se hace tangible por los funcionarios que lo integran y por los elementos de que se le dota, para cumplir la función que le ha sido atribuida.

La teoría del órgano se desarrolla con el esfuerzo doctrinario de distinguir entre la voluntad psicológica del funcionario y la voluntad jurídica administrativa que representa?". En otros términos, permite colocar al funcionario

como un elemento del órgano y no como integrante de la expresión jurídico-administrativa.

La noción de órgano que hemos expresado es la aceptada por la mayoría de la doctrina, advirtiendo, sin embargo, que al respecto existen tres posiciones diversas: la teoría sociológica, la teoría volitista y la doctrina italiana del órgano.⁷⁰ Esta noción es institucional en atención a que comprende un cúmulo de funciones individualizadas cuyos elementos son la posibilidad de decisión interna, los límites dentro de los cuales decide y los medios materiales de que se vale para ejercer la función que le ha sido encomendada.

Sistema de Organización

Se comprende fácilmente, dado el concepto de órgano que sostenemos, que la administración es un conjunto estructural de órganos, que pueden proyectarse de diversos modos según sea el sistema organizativo.

Así, si se encuentran bajo un régimen piramidal, dependientes unos de otros dentro de la persona jurídica Fisco, el sistema o régimen será centralizado. En cambio, si uno de ellos o

⁷⁰ La teoría sociológica considera en general que todo grupo colectivo tiene una estructura y vida análoga a la de los seres humanos y, por tanto, compara los órganos de estas entidades con los órganos de la persona humana. Esta teoría es seguida por Serrano, Blunschi, Worms, Novicow, etc., (citado por Sayagüés Laso. Vid. Op. Cit., pág. 1801).

La teoría volitista identifica el órgano con la persona que actúa expresando la voluntad de la persona jurídica. El órgano sería la persona considerada en sí misma. Esta corriente es seguida por Planiol y Ripert. "Traité pratique de droit civil francáis". París 1925. Tomo 1. pág. 95, No. 93.

La doctrina italiana, o al menos una parte de ella, considera que los órganos de la administración son los *pubblici uffici*, es decir, cada grupo, considerado particularmente, de cometidos y facultades del Estado atribuída a una o más personas para que éstas las ejecuten, cumpliendo de este modo los fines del Estado. Sus principales sostenedores son D'Allesio, Vitta y Ranelletti. Citado por Sayagüés Laso. Vid. OP. Cit., pág. 181.

⁶⁷ De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 95. Nota 85.

⁶⁸ En este sentido De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 102.

⁶⁹ Además de las obras clásicas de Gierke, Jellinek, Michoud. Carre de Malberg. Perrera, etc., en las que se estudia la teoría del órgano, cabe consultar las siguientes: Méndez. "La Teoría del Órgano", Montevideo 1949; Oe Valles, "Teoría jurídica dalla organizzazione dello Stato". Pedúa 1931. Vol. 11; Forti. "Nozione e classificazione degli organi, en Studi di diritto pubblico". Roma 1937, Vol. 1. pág. 181; Ranelletti. "Gli organi dalla Stato", en Revista di diritto pubblico, 1909, 1, págs. 17, 67 Y 123; Micelli, "La teoría degli organi nel diritto pubblico", en Rev. cit., 1923, 1; págs. 361-373.

un conjunto de ellos adquiere autonomía y se personifica el órgano o el conjunto, existirá un régimen de descentralización.

El conjunto de órganos estructurados como persona jurídica pasa a ser un organismo y estos organismos son la persona jurídica Fisco-personificación del Estado en el sistema centralista- o las diversas entidades personificadas u organismos descentralizados.

Las funciones atribuidas a los organismos son genéricas respecto de los órganos y, en consecuencia, no cabe la desconcentración cuando se atribuyen facultades a ellos, ni aun en el supuesto, como veremos, de que el órgano cúspide de un organismo delegue en los inferiores dichas potestades.

En otros términos, respecto de los organismos personificados no cabe la desconcentración, ya que la competencia que ellos ostentan es integral sobre las materias que le confía la ley. Esta atribución total para ejercitar su competencia justifica su personalidad jurídica.

Esto es lo que se quiere decir, expresa De la Vallina Velarde" , cuando se considera que solamente el órgano, en su sentido rigurosamente técnico, es elemento de la desconcentración, y ello, en razón de lo mismo, supone una atribución de verdadera competencia en forma exclusiva.

Como lógica consecuencia de lo anterior se pueden extraer dos corolarios: 10. La desconcentración puede referirse a un órgano central o local, y 20. La desconcentración no importa atribuciones a las reparticiones o funcionarios que integran el órgano, sino al órgano mismo.

El primer corolario se deriva de la circunstancia de que el órgano no se confunde con el organismo, y así puede desconcentrarse un órgano dentro de la administración centralista,

como de un conjunto de órganos que integren una entidad personificada o ente autónomo.

El segundo corolario se explica en la circunstancia de que la posibilidad de emitir voluntad administrativa con fuerza externa se circunscribe al órgano y no a las reparticiones, departamentos, secciones, oficinas y funcionarios que lo integran. El órgano es el titular de la competencia y los actos que él emite emanan del ejercicio de esta competencia.

Reparticiones Dentro del Organismo

Dentro de un órgano existen, como es natural, diversos departamentos, secciones, oficinas, funcionarios que actúan, resuelven, informan, etcétera.

Esta es, si se quiere, la actividad interna del órgano que le permite la emisión, por su titular, del acto final o de fuerza jurídica externa. A este respecto cabe hacer notar que los actos que se emiten dentro del órgano son preparatorios y forman, por tanto, el expediente necesario para resolver. En este expediente se consignan informes de tipo técnico, dictámenes de eficacia interna, vistos, revisiones, etcétera.

Ahora bien, estos actos permiten comprobar la oportunidad o conveniencia para la emisión de la decisión final (mérito), comoasimismo sirven de base para verificar su conformidad jurídica (validez). Pero no trascienden fuera del órgano sino que se incorporan en el contenido del acto, constituyendo lo que en concepto del profesor Guido Zanobini" son los presupuestos.

Esta etapa preparatoria del acto en que se estructuran los presupuestos del mismo⁷³ da

⁷² Zenobiru. Guido. "Curso de derecho administrativo" Volumen 1. Parte General. Editorial Arayú. Bs. Aires 1954. Página 348.

⁷³ Sobre los presupuestos jurídico-administrativos hemos tomado como base las obras de Isaac Rubio, "Proceso de for-

base para señalar que la función específica de un departamento, sección u oficina dentro de un órgano no se desconcentra, por mucho que sea el grado de tecnicismo que invista la repartición.

En efecto, la desconcentración supone una acción exterior, una atribución para obrar, que se concreta en un órgano determinado que es capaz de emitir un acto administrativo que vincula a la Administración con los administrados, y no en un mero reparto interno de las labores de un servicio, por cuanto de aceptar tal tesis todo departamento, sección o funcionario desconcentraría su actividad en el cometido que se le encomienda.

Los motivos del reparto interno de funciones en un órgano obedece a razones de tecnicismo administrativo, fundado en el principio de la división racional del trabajo.

Función, Funcionarios y Autoridades

Dentro de un órgano existirán, naturalmente, los elementos que lo constituyen. Por una parte, es la norma objetiva la que le atribuye cierta potestad de obrar, y por otra, son sus elementos materiales los que dinamizan su acción.

Ahora bien, para Aparicio Méndez "el estudio del órgano permite su examen aislado del elemento que lo mueve y este elemento dina-

mación de un acto administrativo". Edit. Jurídica de Chile 1960, V de Dorts Picchinini Gercfa, "El ~~decaimiento~~ de los actos administrativos". Tesis inédita.

⁷⁴ Así por ejemplo existen normas atributivas que confieren una determinada labor a un departamento. De este modo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 10,336, preceptúa en su artículo 29 los cometidos que corresponden al Departamento Jurídico de dicho organismo. Aún existen normas que atribuyen labores a un determinado funcionario. Así el artículo 141 de la ley citada establece que "los jefes de servicio velarán porque el subalterno cumpla con la obligación de rendir caución".

⁷⁵ Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit. pág. 9.

rnizador constituye el personal administrativo. Este personal se compone principalmente de agentes, en sentido amplio, que cumplen un determinado cometido dentro del órgano.

Los agentes vinculan las funciones estáticas del órgano a cuyo servicio se encuentran, al decir de Aparicio Méndez.⁷⁵ En otras palabras, dan vida a las porciones que como los órganos cumplen las funciones estatales.

Cada agente desempeña una determinada labor dentro del órgano, la que le es encomendada, generalmente, por las leyes orgánicas, los reglamentos y las instrucciones generales del servicio. Sin embargo, existen agentes que representan al órgano, esto es, emiten la voluntad orgánica en el acto administrativo final. Estos agentes toman el nombre, por lo general, de jefes de servicio o autoridades. Algunas veces, cuando el órgano se confunde con la autoridad, es decir, los órganos unipersonales, la atribución orgánica funcional le es encomendada directamente por la norma objetiva, y así (por ejemplo, la ley puede atribuirle potestad al Presidente de la República, al Ministro, al Contralor, etcétera.

Otra categoría de agentes no emiten actos con eficacia externa, sino que se mimetizan en la estructura del órgano formando parte de él y desempeñando una labor de carácter interno. Estos agentes reciben el nombre de simples funcionarios.

En la desconcentración administrativa nos preocuparán únicamente los agentes que emiten la voluntad orgánica funcional con eficacia externa, por cuanto son los únicos que pueden ser objeto de una atribución especial de como potencia, ya que invisten la titularidad del órgano.

⁷⁶ Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit. pág. 10.

Conclusiones

El análisis del proceso de desconcentración ha permitido encontrar un supuesto básico de ella, que no es otro que el órgano administrativo. En efecto, desde una concentración de potestades, pasando por una concentración atenuada en virtud de la delegación, ella encuentra su punto de partida en el órgano que se desconcentra.

Con anterioridad a la desconcentración orgánica no es posible dicho fenómeno, puesto que la atribución de competencia debe necesariamente proyectarse en función exterior, en un acto final que demuestre que la entidad desconcentrada posee potestades decisorias que le son propias.

Por otra parte, dentro de la estructura orgánica misma no es posible desconcentrar las materias de cada departamento, sección u oficina que integra el órgano en atención a que la labor o cometido que desempeña no tiene relevancia directa y exterior en la relación administración-administrado.

La presencia de los que hemos denominado elementos materiales del órgano sólo tienen por objeto dar vida y poner en movimiento el cometido orgánico y, por consiguiente, preparar el acto final con relevancia jurídica externa. Estos elementos se organizan, distribuyen y coordinan de acuerdo con principios de técnica administrativa basados, fundamentalmente, en una racional división del trabajo.

Consecuencialmente, por muy técnica que sea la labor de una repartición dentro del servicio no es posible que opere respecto de ellas desconcentración.

En cuanto a las normas objetivas que atribuyen potestades exclusivas a determinados agentes que desempeñan labores dentro de un órgano, sólo tendrán relevancia en lo que se

refiere a la desconcentración cuando dichos agentes tengan la facultad de emitir voluntad administrativa en representación del servicio.

IV. LA DESCONCENTRACION y EL PRINCIPIO DE JERARQUIA

Generalidades

Si hemos de tomar el órgano administrativo como objeto de la desconcentración, será preciso ubicar la posición que éste ocupa dentro del sistema u organismo en que se encuentra enclavado.

Hablamos afirmado con De la Vallina Velarde⁷⁷ que "el segundo presupuesto preciso para que la desconcentración tenga lugar es que la atribución de competencia exclusiva se realice en favor de un órgano que no ocupe la cúspide de la [jerarquía]".

En esta forma la desconcentración va a operar dentro de un ordenamiento de relaciones jerárquicas, y, por otra parte, al operar en la trama de jerarquías va a producir consecuentemente distorsiones, alteraciones o modificaciones de los vínculos que coordinan y subordinan los órganos entre sí.

Los conceptos antes vertidos nos obligan a un doble esfuerzo analítico, puesto que, en primer lugar, tendremos que apreciar lo que es la jerarquía en sí misma, su concepto, sus elementos y los poderes o potestades que dimanen de los órganos superiores. Y en segundo término, qué consecuencias produce la desconcentración en las relaciones de jerarquía y cómo percuten en el órgano desconcentrado las potestades jerárquicas.

Concepto de Jerarquía

La organización administrativa se encuentra precedida, según parte de la doctrina", por principios jurídicos y principios teóricos o puramente técnicos. Entre los principios jurídicos destaca el de la jerarquía.

La jerarquía, como principio jurídico administrativo, puede ser enfocada desde un punto de vista orgánico o con un criterio funcional.

El profesor Silva Cimma⁷⁹ nos expresa que "orgánicamente, los servicios públicos se vinculan entre sí en virtud del grado jerárquico. De esta manera -agrega- la administración del Estado, como conjunto de servicios públicos se organiza de un modo piramidal. A la cabeza de esta organización está el Presidente de la República, vienen después los Ministerios, los servicios dependientes de los Ministerios, los Departamentos, etcétera".

Desde un punto de vista funcional son los funcionarios o empleados los que se encuentran ligados entre sí (de superior a inferior y vinculados todos ellos por la finalidad pública de la función que desempeñan.

En otras palabras, puede existir coordinación de órganos y coordinación de simples funcionarios que no expresan voluntad administrativa con eficacia exterior.

Sin embargo, siendo la jerarquía, en primer término, una coordinación de órganos y funcionarios no se destaca su verdadero contenido.

⁷⁸ Esta teoría la sustenta Deja Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 1D3v Guido Zanobini. Vid. Op. Cit., pág. 147. Para este último autor el ordenamiento jerárquico, además de obedecer a un principio jurídico, es propio y exclusivo de la Administración Pública. Los órganos legislativos y jurisdiccionales no están sometidos a una relación de jerarquía.

⁷⁹ Silva Cimma, Enrique. Vid. Op. Cit., pág. 121.

⁸⁰ Para el profesor Enrique Silva Cimma, desde un ángulo estrictamente positivista, los servicios autónomos no se encuentran subordinados jerárquicamente al Presidente de la República, el cual sólo ejerce una supervigilancia sobre dichos servicios.

do, lo cual es perfectamente comprensible ya que De Valles" nos señala que el término jerarquía se encuentra en todos los campos para indicar los conceptos más diversos.

Para comprender nítidamente lo que es la jerarquía es menester tener presente su origen, señalado claramente por De Valles⁸² quien ha indicado que "el concepto de jerarquía tiene origen sacro: significó gobierno de las cosas sagradas y pasó después a indicar el orden que en el gobierno de la iglesia tienen las personas sagradas según sus grados; la potestad ordenada por grados, de personas eclesiásticas sobre cosas eclesiásticas".

Aparicio Méndez,⁸³ comentando el origen de la jerarquía, observa que para los canonistas significa ante todo potestades sistematizadas capaces de mantener un orden estricto y con ese mismo alcance se le incorporó al derecho público.

El vocablo jerarquía, desde que se incorpora al derecho público, traduce la idea de organización, y por razones histórico-políticas se le vincula al sistema centralizado. No obstante, en esencia es ordenación, coordinación por grados, con el fin de mantener una unidad jurídico-administrativa y, en concepto del profesor Méndez,⁸⁴ "la jerarquía tanto existe en la centralización como en la descentralización ya que sin ella las distintas unidades estatales pierden cohesión y sacrifican su individualidad".

Es por ello que como ordenamiento gradual de dependencia puede darse en el sistema centralista. en el que los órganos se coordinan por grados o rangos, o dentro de una persona jurídica.

⁸¹ A. de Valles. "Teoría Giuridica della Organizzazione dello Stato". Tomo 1, pág. 271.

⁸² A. de Valles. Vid. Op. Cit., pág. 276.

⁸³ Méndez Aparicio. Vid. Op. Cit., pág. 13.

⁸⁴ Méndez Acaricie. Vid. Op. Cit., pág. 1B.

Concepto de Jerarquía

La organización administrativa se encuentra precedida, según parte de la doctrina", por principios jurídicos y principios teóricos o puramente técnicos. Entre los principios jurídicos destaca el de la jerarquía.

La jerarquía, como principio jurídico administrativo, puede ser enfocada desde un punto de vista orgánico o con un criterio funcional.

El profesor Silva Cimma⁷⁹ nos expresa que "orgánicamente, los servicios públicos se vinculan entre sí en virtud del grado jerárquico. De esta manera -agrega-la administración del Estado, como conjunto de servicios públicos se organiza de un modo piramidal. A la cabeza de esta organización está el Presidente de la República, vienen después los Ministerios, los servicios dependientes de los Ministerios, los Departamentos, etcétera".

Desde un punto de vista funcional son los funcionarios o empleados los que se encuentran ligados entre sí (de superior a inferior y vinculados todos ellos por la finalidad pública de la función que desempeñan.

En otras palabras, puede existir coordinación de órganos y coordinación de simples funcionarios que no expresan voluntad administrativa con eficacia exterior.

Sin embargo, siendo la jerarquía, en primer término, una coordinación de órganos y funcionarios no se destaca su verdadero contenido,

78 Esta teoría la sustenta Deja Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 1D3v Guido Zanobini. Vid. Op. Cit., pag. 147. Para este último autor el ordenamiento jerárquico, además de obedecer a un principio jurídico, es propio y exclusivo de la Administración Pública. Los órganos legislativos y jurisdiccionales no están sometidos a una relación de jerarquía.

79 Silva Cimma, Enrique. Vid. Op. Cit., pág. 121.

80 Para el profesor Enrique Silva Cimma, desde un ángulo estrictamente positivista, los servicios autónomos no se encuentran subordinados jerárquicamente al Presidente de la República, el cual sólo ejerce una supervigilancia sobre dichos servicios.

do, lo cual es perfectamente comprensible ya que De Valles" nos señala que el término jerarquía se encuentra en todos los campos para indicar los conceptos más diversos.

Para comprender nítidamente lo que es la jerarquía es menester tener presente su origen, señalado claramente por De Valles⁸² quien ha indicado que "el concepto de jerarquía tiene origen sacro: significó gobierno de las cosas sagradas y pasó después a indicar el orden que en el gobierno de la iglesia tienen las personas sagradas según sus grados; la potestad ordenada por grados, de personas eclesiásticas sobre cosas eclesiásticas".

Aparicio Méndez,⁸³ comentando el origen de la jerarquía, observa que para los canonistas significa ante todo potestades sistematizadas capaces de mantener un orden estricto y con ese mismo alcance se le incorporó al derecho público.

El vocablo jerarquía, desde que se incorpora al derecho público, traduce la idea de organización, y por razones histórico-políticas se le vincula al sistema centralizado. No obstante, en esencia es ordenación, coordinación por grados, con el fin de mantener una unidad jurídico-administrativa y, en concepto del profesor Méndez,⁸⁴ "la jerarquía tanto existe en la centralización como en la descentralización ya que sin ella las distintas unidades estatales pierden cohesión y sacrifican su individualidad".

Es por ello que como ordenamiento gradual de dependencia puede darse en el sistema centralista. en el que los órganos se coordinan por grados o rangos, o dentro de una persona jurídica.

81 A. de Valles. "Teoría Giuridica della Organizzazione dello Stato". Tomo 1, pág. 271.

82 A. de Valles. Vid. Op. Cit., pág. 276.

83 Méndez Aparicio. Vid. Op. Cit., pág. 13.

84 Méndez Acaricie. Vid. Op. Cit., pág. 1B.

Administrativa autónoma que posea también una estructura de coordinación jerárquica entre sus órganos. No existe desde un punto de vista orgánico, oposición de conceptos entre jerarquía y autonomía.

Por lo demás, el principio de la jerarquía existe asimismo dentro de las distintas reparticiones, departamentos, secciones u oficinas que integran un órgano administrativo y, por lo mismo, también los funcionarios que cumplen actividades en dichas reparticiones se encuentran sometidos a vínculos de esta índole.

El principio de la jerarquía nos interesa para los efectos de este estudio sólo en cuanto responde a una coordinación o interrelación orgánica, ya que como dijimos precedentemente, el funcionario, generalmente, carece de la facultad para emitir actos administrativos de eficacia externa.

Ahora bien, el concepto de jerarquía, aun con la salvedad que hemos hecho presente, coincide para nosotros con la definición del profesor Aparicio Méndez⁸⁵, para quien la jerarquía es "una relación técnica interna de naturaleza administrativa que asegura la unidad estructural y funcional mediante el ejercicio de poderes de subordinación".

Distintas Clases de Jerarquía

El principio de la jerarquía, como relación administrativa de subordinación, puede referirse tanto a la subordinación de órganos como de funcionarios, y así tenemos, en primer lugar, que la jerarquía reviste el doble carácter de orgánica y funcional.

Además, la jerarquía puede distinguirse en absoluta o verdadera y legal. Esta distinción la hace Inghilleri⁸⁶ para quien la absoluta se ma-

nifiesta espontánea y necesariamente por la estructura misma de la organización administrativa, y la simplemente legal se da cuando la norma objetiva impone una relación jerárquica allí (donde científica o naturalmente no existe).

En otros términos, la jerarquía absoluta o verdadera surge en virtud de la posición institucional que ocupa el órgano en la estructura donde está inserto. En cambio, en la legal se dota a un órgano, colocado en otra estructura, de ciertos atributos jerárquicos con respecto a entidades ubicadas fuera del sistema, o simplemente se impone por el derecho positivo una determinada vinculación de subordinación donde naturalmente no debería existir.

Esta última posibilidad tiene relevancia en nuestro estudio, por cuanto, para el autor citado, la atribución absoluta de competencia a un órgano excluiría totalmente la jerarquía, y las posibles potestades que ejercerían los órganos superiores estarían impuestas por el derecho positivo.

La jerarquía se clasifica, asimismo, en total o parcial. La primera de ellas abarcaría, en concepto de De Valles⁸⁷, todas las atribuciones propias del jerarca, con relevancia en los órganos subordinados. La jerarquía total supone inexistencia de desconcentración. La jerarquía parcial, en cambio, importa la existencia de órganos con funciones o aspectos funcionales en los que existen poderes propios de decisión que alteran o afectan las soluciones jerárquicas, sin influir, sin embargo, sobre la estructura total del sistema.

Asimismo, la jerarquía ha sido clasificada en propia e impropia. La jerarquía propia es similar, según el profesor Méndez⁸⁸, a lo que Inghilleri denomina jerarquía absoluta. La jerarquía impropia o cuasi-jerarquía es aquella

⁸⁵ Méndez Aparicio. Vid. OP. Cit. • pág. 20.

⁸⁶ Citado por Aparicio Méndez. Vid. OC. Cit., pág. 82.

⁸⁷ A. de Valles. Vid. Op. Cit., págs. 329-331.

⁸⁸ Méndez Aparicio. Vid. Op. Ctr., pág. 95.

en la que se mantienen los atributos propios de la jerarquía, limitados por la improcedencia del recurso de alzada o la procedencia de dicho recurso ante otro órgano que no está subordinado por un vínculo jerárquico."

Esta distinción se fundamenta en la posibilidad o imposibilidad del recurso jerárquico, y así en la jerarquía propia el ejercicio de dicho recurso es perfecto, puesto que, por una parte, se dota al jerarca de la plenitud de los poderes jurídicos para la regulación de la conducta del inferior y, por otra, dicho recurso aparece en forma natural, dada la estructura en que se coordinan los órganos subordinados. En cambio, en la jerarquía impropia, en la cual rigen soluciones que no son naturales, el recurso también es impropio, ya que se proyectará a un órgano que no guarda la vinculación de manera espontánea.

En la desconcentración, como veremos, se produciría una jerarquía impropia, en el sentido de que no cabe el recurso de alzada respecto de las materias de competencia exclusiva del órgano, ya que sus decisiones causarían estado, agotándose un recurso impropio ante un órgano no subordinante, por expresa solución normativa.?"

Desde otro punto de vista, la jerarquía puede ser única y múltiple. Jerarquía única es la que tienen los subordinados que se coordinan en una sola línea hasta un jerarca único. y jerarquía múltiple es la que poseen los subordinados que se relacionan con dos o más [erar-

Arriba] caso Al respecto explica el profesor Méndez" que "ciertos servicios con sus correspondientes órganos requieren o tienen subordinación doble o múltiple dando lugar a las que hemos denominado también jerarquías dobles o múltiples. En ellas existen líneas y grados que integran sistemas jerárquicos distintos, determinando soluciones difíciles y aun conflictos y problemas interpretativos serios".

La jerarquía es susceptible de clasificarse, asimismo, en teórica y práctica. Se conoce con el nombre de jerarquía teórica o profesional a la fijada con carácter general en los cuadros o clasificaciones de cargos." La jerarquía práctica o real es la que tiene el cargo u órgano por una disposición excepcional. Es por ello que también se le denomina accidental o extraordinaria.

La doctrina italiana distingue, además, entre jerarquía interna y jerarquía externa. La primera; como expresa Lentini⁹³, se refiere a los oficios auxiliares que no despliegan una verdadera acción administrativa en cuanto no exteriorizan voluntad ni tienen competencia propia.

De Valles" recuerda "que en el interior de los oficios, al menos en los más importantes, encontramos una jerarquía interna".

La jerarquía externa es la que verdaderamente poseen los órganos en sus relaciones de coordinación y subordinación.

La jerarquía ha sido clasificada también en razón de las funciones que cumple el órgano,

89 Puchetti, A.C. Vid. Op. Cit., pág. 209.

90 Según Aparicio Méndez, Vid. Op. Ctt. • pág.96: "jades-centralización excluye en general el ejercicio del recurso jerárquico propio. imponiendo a la inversa el impropio".

Para Bietsa "el recurso jerárquico en un régimen de autarquía(a parecerla una incongruencia, pues [eraroure y autarquía son conceptos antitéticos; pero esta incongruencia es de terminología y no institucional". Citado por Aparicio Méndez. Vid. OC. Cñ., pág. 97.

91 Méndez. Aparicio. Vid. Op. Ctt., pág. 98.

92 Sobre esta clase de jerarquía, el profesor Aparicio Méndez. Vid. Op. Cit., pág. 99, se remite a la Ley Orgánica Militar y la ley de Ordenamiento Planciero y Presupuestario. Creemos que su concepto se aplica en general a toda planta o escalafón de un servicio.

93 Lentini. "tnstruztonj de Oiritto Amministrativo". Citado por Aparicio Méndez. Vid. OP. Cit., pág. 100.

94 A. de Valles. Vid. OP. Cit., pág. 83.

y así Santa María de Paredes" la distingue en activa, consultiva y deliberante. Esta clasificación tiene sólo un objetivo primordialmente técnico, por cuanto se dice que los órganos activos tienen un régimen jerárquico más estricto, impuesto por la índole de su actividad; los consultivos actúan en condiciones especiales que facilitan latitud en sus decisiones; y los deliberantes tienen principios específicos dentro del sistema jerárquico.

Ha sido particularmente destacado el debilitamiento jerárquico respecto de los órganos consultivos, puesto que poseen una discrecionalidad natural respecto de sus pronunciamientos, lo que ha merecido en el derecho norteamericano la distinción entre línea de jerarquía para los órganos de administración activa y de "staff" para las entidades consultivas o asesoras.

Por último, los administrativistas españoles distinguen entre jerarquía común y jerarquía especial. Así, para Santa María de Paredes y Fernández de Velasco, la jerarquía es común cuando "se refiere a organismos sociales de carácter total y abraza la generalidad de los fines y servicios del Poder Ejecutivo". Las jerarquías son especiales cuando se refieren a determinados fines o servicios administrativos.

Para el profesor Aparicio Méndez esta distinción carece prácticamente de importancia y surgirá del derecho positivo.

"En efecto -expresa- si la regulación jurídica funcional y técnica se hace en consideración al conjunto tenemos una jerarquía común; si dentro del sistema hay un tratamiento parti-

cular para determinado orden de funciones con una clasificación que lo sustrae a las normas generales, existe una jerarquía especial".

Elementos del Principio de la Jerarquía

La jerarquía supone principalmente la existencia de dos elementos fundamentales que son, si se quiere, el anverso y reverso de la misma institución, la autoridad jerárquica del superior y la subordinación del inferior. La autoridad del superior se traduce, ya sea con referencia a órgano o funcionario, en las siguientes potestades que señala la doctrina en general:

1. Poder de mando, en virtud del cual puede el superior dar órdenes a sus subalternos;
2. Potestad disciplinaria, con arreglo a la cual el superior fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones funcionarias por parte de sus subalternos y aplica las sanciones en la forma que prescribe la ley;
3. Jurisdicción retenida. Esta facultad consiste en la posibilidad de recurrir al superior para que deje sin efecto, modifique o suspenda la resolución adoptada por el inferior. Se ejercita en virtud del recurso jerárquico; y
4. Jurisdicción de conflictos, principio por el cual se habilita al superior jerárquico para resolver las contiendas de competencia que se produzcan entre sus subordinados.

La subordinación de los inferiores se manifiesta, principalmente, en el deber de obediencia, esto es, cumplir lo ordenado por el superior.

Los atributos anteriormente expuestos inciden primordialmente en las relaciones jerárquicas entre funcionarios. Las vinculaciones de coordinación entre órganos suponen que entre ellos haya una idéntica competencia funcional

95 Santa María de Paredes, Vicente. "Curso de Derecho Público". Cuarta Edición 1890, págs. 88-89.

96 Sobre esta materia ver Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit., pág. 101.

97 Santa María de Paredes. Vid. Op. Cit., págs. 87-88. Fernández de Velasco. Vid. Op. Cit., págs. 212-215.

98 Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit., pág. 102.

y material, y que la *voluntad* del órgano superior *prevalezca* sobre la del inferior en relación a un mismo objeto. En este sentido se pronuncian categóricamente Girola, Ortiz Díaz y García Trevijano Fas."

Partiendo de la base de que la jerarquía orgánica sólo puede darse en órganos de idéntica competencia funcional y material, García Trevijano Fos¹⁰⁰ expresa que esta subordinación orgánica se traduce en una posibilidad de dirección, de reglamentación, de nombramiento, de control, de solución de conflictos y de delegación y *avocación* del superior hacia el órgano subordinado.

Para el profesor Aparicio Méndez¹⁰¹ la jerarquía "está integrada por tres elementos fundamentales: uno específico, el poder de mando; otro técnico, la concentración funcional o competencia, y otro jurídico, constituido por el conjunto de potestades reguladoras de la actividad de los subordinados en sus múltiples aspectos".

El poder de mando llamado también poder jerárquico, representa, en criterio de José Miranda,¹⁰² una manifestación de la supremacía jerárquica. Por ella el jefe o el órgano, como parte del Estado impone a las entidades que lo estructuran una rigidez que sólo es posible en el campo del derecho público. Es, agrega el citado autor, un principio por el cual la unidad material y funcional *del* servicio que asegura no por relaciones entre los titulares sino por obra de la vinculación especial que da la jerarquía.

99 Girola. Vid. Op. Cit. pág. 280. Trevijano Fas. "Principios jurídicos de la organización administrativa", Madrid. 1957, pág. 208. Ortiz Dial. "El principio de coordinación en la organización administrativa", pág. 37. Citado por Juan Luis de la VaHina vecroe. Vid. OP. Cit., pág. 105.

100 CÉ-CÍE Trevijano Fos. Vid. Op. CÍ-. pág. 211.

101 Méndez Aparicio. Vid. OC. Cit., pág. 33-34.

102 Miranda, José. "La jerarquía Administrativa". Revista de Derecho y Ciencias Sociales de Uruguay. T. 11. págs. 31 a 54.

Zanobini¹⁰³ hace presente que el poder de mando no obedece a un poder autoritario en sí mismo, sino que vincula los órganos entre sí y, por tanto, no es idéntica la relación a la de los titulares de los órganos.

La relación jerárquica entre los órganos es, en consecuencia, un principio natural y propio del derecho público; se traduce en un poder de mando que no es autoritario sino técnico, en el sentido de que son las potestades *del* superior las que se proyectan sobre la *actividad* del inferior coordinando la unidad funcional. Es por ello que el profesor Aparicio Méndez¹⁰⁴ subraya que "la autoridad, poder jurídico, ejercida sobre los agentes o titulares de las entidades que componen el Estado, no debe confundirse con el poder jerárquico de mando que se proyecta sobre los órganos o entidades estatales".

En otras palabras, la relación jurídica que existe entre los funcionarios jerarquizados presupone poderes y deberes. La fuerza jurídica que dimana de un órgano situado en la cúspide de un sistema de jerarquía se proyecta, primordialmente, hacia los órganos subordinados para mantener una unidad funcional. Los órganos no siempre son personas jurídicas y, por tanto, su subordinación no se traduce en una

103 Zanobini, Guido. "La norma interna di Diritto Pubblica", en la "Revista di Diritto Pubblico", año VII. parte II, pág. 327.

104 Méndez Aparicio. Vid. Op. Cir., pág. 36. Este autor señala, además, que "nunca iremos bastante *acerca* de la necesidad de distinguir el aspecto jurídico de las **relaciones** entre el **funcionario** y el Estado. por una parte. V las relaciones técnicas entre titular y órgano. Las primeras. lo hemos dicho estudiando la teoría del órgano. se traban entre dos personas de derecho (el Estado y el individuo a su servicio); la segunda, por ser técnica, según hemos tenido oportunidad de verla, no afluyen al campo jurídico. La fracción del Estado (órgano estáticamente considerado) requiere el impulso del hombre para tener expresión dinámica, pero esa voluntad puesta a su servicio no altera su estructura ni su naturaleza: apenas varía el contenido.

obligación del órgano (deber de obediencia) sino en admitir esta proyección que lo coordina, lo controla y lo supervigila.

El segundo elemento de la jerarquía, según A. Méndez, es la concentración funcional, competencia o elemento técnico, que se traduce materialmente en una acumulación competencial, en un centro, que se proyecta gradualmente hacia los órganos subordinados que componen el sistema jerárquico.

Para el profesor Méndez¹⁰⁵ es tanto una aptitud técnica como jurídica que posee un órgano para realizar o hacer realizar por sí cualquier acto u operación comprendidos en la competencia de un grupo o sistema.

La concentración funcional es, si se quiere, la consecuencia del poder jerárquico y, al mismo tiempo, explica su origen, ya que en virtud de dicho poder el jerarca, que posee el cúmulo de las atribuciones, puede dotar de energía a los órganos subordinados. Constituye, asimismo, su origen, por cuanto la competencia se radica en el conjunto orgánico, lo que importa la inexistencia de competencia propia en cada órgano en particular. Como observa acertadamente De Valles¹⁰. "la jerarquía es un concepto antitético de competencia exclusiva".

La concentración funcional, desde un punto de vista de dinámica administrativa, puede encontrarse atenuada, pero en tales casos siempre conserva la fuerza específica del poder de mando y el ejercicio de las facultades de regulación jurídica que permiten presidir la actividad del órgano inferior.

El tercer y último elemento de la jerarquía, según el planteamiento del profesor Aparicio Méndez, es el jurídico, que se traduce en un instrumento de regulación, de los poderes del órgano superior.

Esta regulación se materializa, según gran parte de la doctrina, a través del ejercicio de potestades normativas de dirección y vigilancia y disciplinarlas,¹⁰⁷?

Para el profesor Méndez¹⁰⁸ es menester tener presente el objeto de la regulación jurídica, y señala que las potestades jerárquicas se ejercen mediante normas orgánicas, funcionales y disciplinarias.

Las normas orgánicas dicen relación con el aspecto estructural del servicio. Su expresión más acabada es el reglamento, llamado también orgánico. Las funcionales versan sobre la dinámica de la organización y se proyectan en reglamentos funcionales o en instrucciones u órdenes de servicio en poderes jurídicos específicos, entre los cuales se encuentran la suspensión, la avocación, la sustitución, la delegación, la revocación, la reforma, la aprobación, la conversión, la convalidación, la autorización y la aprobación.

Las normas disciplinarias indican las condiciones en que se ajusta la actividad de los titulares en su calidad de agentes del Estado y cuáles son las sanciones que entraña la violación de los deberes, señalando al mismo tiempo el procedimiento para aplicarlas.¹⁰⁹

Las Potestades Jerárquicas

El análisis de los elementos de la jerarquía nos permite establecer que el poder de mando y la

107 Para Lenrini estas potestades o poderes jurídicos se traducen en seis actividades jurídicas: 1) de dictar instrucciones generales, normas, órdenes de servicio; 2) de dar órdenes o instrucciones especiales; 3) de vigilar la acción en vía preventiva y represiva; 4) de delegar el ejercicio de sus atribuciones y evocarse a las del inferior; 5) anular los actos del inferior, y 6) resolver las cuestiones de competencia entre los subordinados. Citado por Aparicio Méndez. Vid. OP. Cit., pág. 105.

108 Méndez. Aparicio. Vid. OP. Cit., págs. 106 y siguientes.

109 Méndez. Aparicio. Vid. Op. Ctt. pág. 110.

105 Méndez, Aparicio. Vid. Oc. Cit., pág. 57.

106 A. de Valles. Vid. oc. Cit. Tomo I., pág. 313.

concentración funcional se hacen tangibles al exterior por los cauces de las potestades jerárquicas.

En efecto, el poder de coordinación orgánica y la concentración producida por una atribución al conjunto de órganos se materializa en la posibilidad del órgano superior de reglamentar, vigilar y sancionar la actividad de los inferiores.

El superior jerárquico tiene sobre los órganos subordinados potestades generales previas a su actuación, potestades especiales coetáneas a la *actividad* misma y potestades posteriores al ejercicio de dicha *actividad*.

Estas potestades pueden dimanar tanto de normas de organización, de normas funcionales o de normas disciplinarias. En efecto, se reconocen por la doctrina las facultades del jerarca de coordinar la acción del conjunto a priori, simultánea y posteriormente a la emisión de un acto administrativo.

Previas a la actuación del inferior el jerarca posee las siguientes facultades: la potestad de organizar los órganos que componen el conjunto o sistema jerárquico, que se ejercita por medio de reglamentos orgánicos referentes a la estructura de la entidad dependiente; la potestad de distribuir los cometidos entre los componentes del sistema; y la potestad de prevenir los conflictos de competencia, señalando cuáles son las relaciones interorgánicas.

Ahora bien, las facultades previas del superior pero referidas a las funciones que deben realizar los subordinados son: la de emitir reglamentos funcionales; la de impartir instrucciones y órdenes de servicio y la de ejercer ciertos poderes jurídicos específicos que sustraen al inferior la posibilidad de obrar, entre los

cuales se cuenta la *avocación*, la suspensión y la sustitución.

Coetáneamente a la *actividad* del subordinado, el superior ejerce la potestad de impartir instrucciones sobre cómo debe *resolverse* un asunto que está en conocimiento del órgano inferior, como, asimismo, la de *avocarse* a su competencia y, además, suspender el procedimiento iniciado por el inferior.

Con posterioridad al ejercicio de la acción del subordinado, el superior ostenta la potestad de aprobar lo realizado y de ejercer ciertos poderes jurídicos concretos tales como la confirmación, la convalidación, la revocación, la invalidación, la reforma y la sanción.

En términos generales pueden emanar del superior todos los poderes mediante los cuales ejecuta la dirección o comando del sistema y en que se concreta su concentración funcional.

Con el propósito de examinar de una manera sintética y sistemática las principales potestades jerárquicas reduciremos éstas a tres tipos: a) potestades de coordinación, previas; b) potestades disciplinarias; y e) potestades jurídicas especiales.

En las potestades de coordinación veremos el ejercicio, por parte del superior, de facultades de carácter reglamentario, de organización y funcionamiento como, asimismo, de aquellas que posibilitan la emisión de instrucciones y órdenes de servicio.

En las disciplinarias se observarán las atribuciones reglamentarias del órgano superior, el establecimiento de procedimientos para hacer efectivas las posibles responsabilidades orgánico-funcionarias y las sanciones o poder punitivo para suprimir las transgresiones administrativas.

En cuanto a las potestades o poderes [jurídicos específicos que surgen naturalmente de la jerarquía analizaremos la *avocación*, la sustitución

ción. la delegación, la suspensión, la aprobación, la convalidación, la invalidación, la revocación y la reforma.

a). *Potestades previas de coordinación.* Estas potestades pueden referirse a la organización del órgano y a determinar sus funciones. En cuanto a la organización se destaca la de emitir reglamentos orgánicos, lo que la doctrina llama también constitutivos.¹¹¹ Son aquellos que desenvuelven directa e inmediatamente la ley que creó el órgano determinando sus relaciones en el sistema de jerarquía.

Cabe hacer presente que los servicios que poseen una persona jurídica propia -entidades personificadas o entes autónomos- poseen una Ley Orgánica que les estructura sus funciones y cometidos y que les enmarca el ámbito de su competencia. En cambio, en los órganos incrustados dentro de un sistema de jerarquía es por lo general el Jefe de Estado, quien haciendo uso de su potestad reglamentaria enmarca y determina las funciones de esta porción estatal.

También las potestades previas de coordinación se refieren al aspecto funcional del órgano, traducándose en la posibilidad de dinamizar sus funciones o cometidos. Los actos que dimanen de este poder son denominados, generalmente, reglamentos internos.¹¹² pero tal denominación ha sido criticada, por cuanto pueden referirse a las normas de servicio, a las instrucciones o a las órdenes especiales que imparte el jerarca.¹¹³

Las dos instituciones típicas que surgen de la potestad de coordinación funcional son las instrucciones y las órdenes de servicio.¹⁴

111 En este sentido Aparicio Méndez y Guido Zanobini. Vid. OP. Cit., pág. 116.

112 En este sentido Villegas Basavübeso. Vid. Oo. Cit. Tomo L, pág. 303.

113 Méndez Aparicio, Vid. Op. Cit., pág. 123.

114 En Francia se habla de "instructions générales" "Or-

Sobre los conceptos de instrucciones y órdenes de servicio sólo cabe hacer presente que se distinguen según la generalidad de su aplicación."¹⁵

b). *Potestades disciplinarias.* Respecto de las potestades disciplinarias debemos advertir que ellas tienen relación más directa con la jerarquía funcionaria que con la jerarquía orgánica en atención a que tienen por objeto el control y sanción de los deberes que impone la función pública.

Relativamente al control jurídico de la actividad de los órganos subordinados tendremos ocasión de examinar su problemática cuando tratemos las potestades o poderes jurídicos específicos del jerarca.

e). *Potestades específicas.* Corresponde analizar las potestades específicas del órgano que está situado en la cúspide de la jerarquía con respecto a sus inferiores.

Son potestades específicas porque el ejercicio de ellas da lugar a una institución jurídica con caracteres propios y en este sentido debemos advertir que su análisis se concretará únicamente a sus elementos que dicen relación con la jerarquía (a.116

Respecto de la función que le cabe en la jerarquía es menester llamar la atención que las potestades en examen se proyectan en la actuación del órgano inferior, ya sea coetánea o posterior a ella.

Por otra parte, ellas se traducen en un desolamiento de la competencia del jerarca hacia

dres de service généraux" y "ordres de services individuels": en Italia de "normell", "circolart" e "instruzioni": en la doctrina alemana se distinguen las "órdenes de servicio" [denstbefehle].

115 Sobre esta materia nos remitimos a lo ya expresado en la primera parte de este trabajo, Capítulo 11, página 25.

116 Aparicio Méndez los llama poderes jurídicos específicos y expresa al final del análisis de ellos "que cada una de estas figuras jurídicas tiene una significación propia que deriva de sus estudios asociados" Vid. Oo. Cit., pág. 148.

los inferiores o bien en una succión por el órgano superior de los cometidos que normalmente deberfan realizar los inferiores. Asimismo, puede proyectarse en el otorgamiento de eficacia a los actos del órgano subordinado.

El desplazamiento de competencia de superior a inferior se efectúa ordinariamente dentro del sistema de jerarquía en virtud del ejercicio de la potestad de delegación. En el ejercicio de esta potestad la competencia atribuida indeterminadamente al conjunto de órganos o al órgano cúspide del sistema puede ser distribuida entre los componentes de él, asignando determinada porción de ella de acuerdo con la naturaleza del órgano.

Este reparto de energía jurídica a través de las líneas jerárquicas se realiza por un acto administrativo que dimana del órgano superior.

Cabe advertir que no es posible confundir la delegación que se efectúa en un sistema de jerarquías con aquella que se produce entre sujetos jurídicos puesto que dentro del sistema existe un solo sujeto de derechos y no un delegante y un delegatario en sentido privatista. De Valles¹¹¹ expresa que en un ordenamiento jerárquico la competencia está entregada al conjunto, de tal manera que la concentración funcional le permite al superior, a través de las líneas y grados, transmitir la energía, imputar actividades sin que la competencia en sí misma tenga una traslación.

Aparicio Méndez¹¹⁸ niega la posibilidad de la delegación en un ordenamiento jerárquico, por cuanto estima que ella sólo puede operar en las relaciones intersubjetivas y no en las relaciones interorgánicas. Sin embargo, pensamos que siendo el órgano un complejo de competencia, función y elementos materiales, puede tomarse perfectamente como una unidad den-

tro de la indivisibilidad total y, en consecuencia, cabe delegación interorgánica o entre órganos, aún cuando admitimos que ella tendrá las modalidades que le imprime la relación jerárquica."

La succión o retorno de competencia por parte del superior de los cometidos que le corresponden normalmente a los órganos subordinados puede efectuarse coetáneamente a la emisión del acto o con posterioridad a ella. En el primer caso el superior actúa siempre por impulso propio. En el segundo, puede ser la consecuencia de un estímulo proveniente de un administrado, el que recurriendo de alzada provoca la revisión de lo actuado.

Genéricamente se conoce con el nombre de potestad de sustitución la posibilidad que tiene el superior para intervenir en la actividad del subordinado simultáneamente a la labor que éste desarrolla.

La sustitución es "una suplantación de órganos, cargos o voluntades psicológicas".¹¹⁹ Mediante ella se proyecta la competencia del inferior hacia el superior.

Según el alcance de la sustitución ella puede clasificarse en intervención y avocación. La intervención sustituye en la integridad de sus deberes al intervenido y la avocación reemplaza la acción del inferior sobre materias específicamente determinadas. Mientras la intervención es de carácter total y se produce generalmente por una razón de reorganización o de investigación, la avocación sólo comprende un acto o un procedimiento determinado."¹²¹

El órgano superior posee naturalmente po-

119 Sobre el problema de la delegación volveremos más adelante al tratar los poderes desconcentrados.

120 Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit., pág. 144.

121 En el derecho italiano, por ejemplo, estaba regulada la sustitución "prefettizia" Ordinaria y excepcional o de urgencia y la sustitución "tutoria" en condiciones particularísimas.

111 A. de Valles. Vid. Op. Ctt., pág. 313.

118 Méndez, Aparicio. Vid. Op. Cit., págs. 140-143.

testades de revisión sobre los actos que emiten los órganos subordinados. Esta revisión configura un control jerárquico que puede referirse a la oportunidad o conveniencia en la emisión del acto (mérito) o a su legalidad.

Si la potestad de revisión tiene como fundamento el mérito, esto es, la conformidad actual del acto con el interés público existente, el jerarca puede reformarlo, suspenderlo o dejarlo sin efecto.

Las instituciones de la reforma, de la suspensión y de la revocación tienen por objeto, precisamente, adecuar la actividad del órgano con el interés público.^m

La revisión que efectúa el jerarca sobre la legalidad del acto o su conformidad a derecho le permite, en el caso de que el acto del inferior adolezca de algún vicio, invalidarlo, es decir, dejarlo sin efecto por causa de legitimidad.

El ejercicio de las potestades revisoras puede tener como fundamento un autocontrol del sistema de jerarquías realizado por el órgano superior, en cuyo caso los actos que dimanen de esta potestad serán realizables de oficio o bien requerirán de un acto estímulo, un recurrente que haciendo uso del recurso [erárquica hace actuar al órgano superior.

Por último, las potestades jerárquicas específicas persiguen como objetivo dotar de eficacia a las actuaciones de los inferiores, exteriorizándose en los actos de confirmación, aprobación, autorización y convalidación.

La confirmación se realiza cuando el órgano superior manifiesta su conformidad con el acto del inferior. Se produce, en consecuencia, a requerimiento del subordinado.

La autorización es un acto previo del supe-

122 Sobre el concepto y límites de estas instituciones en lo relativa a la potestad del jerarca ver "La extinción de los actos administrativos" de Hugo Olgún Juárez, Editorial Jurídica de Chile, 1961, págs. 115 a 119 y 242.

rior que habilita al inferior para formular un acto de su competencia.¹²³

La aprobación es un acto a posteriori del superior, que da valor y eficacia al del inferior.

Finalmente, la convalidación está destinada a dotar de eficacia a los actos ilegítimos o irregulares, y por ello queda comprendida en lo que la doctrina italiana denomina "Se-natoria". La convalidación es posible generalmente en aquellos casos en que se han omitido ciertos requisitos formales que la ley señalaba para la emisión del acto.

Limitación, Afectación o Distorsión del Principio de Jerarquía

La observación de los elementos y atributos del principio de jerarquía nos ha permitido concretar su contenido. La jerarquía está dotada esencialmente de las potestades que hemos señalado; no obstante, sucede a veces que estas potestades no se producen integralmente.

Cuando existen limitaciones a las potestades jerárquicas y el juego de relaciones no se produce integralmente la doctrina habla de jerarquía imperfecta. En este sentido García Trevijano Fos²⁴ reconoce que "en ciertos casos pueden no darse todas y cada una de las facultades que quedan señaladas, aun cuando exista el vínculo jerárquico, en cuyo caso se habla de jerarquía imperfecta".

Otros autores, tales como Girola y Gabino Fraga, distinguen, en los casos en que no se dan los atributos de la jerarquía, entre consecuencias negativas y positivas de dicho principio.¹²⁵

123 Sobre esta materia ver a Bleisa, Rafael, "Régimen Jurídico de las Autorizaciones y Aprobaciones Administrativas" en "Anuario del Instituto de Derecho Público". Tomo V. págs. 17 V siguientes.

124 véase Trevijano Fos. Vid. Oo. Ctt., pág. 211.

125 Girola. Vid. OP. Cit., pág. 228. Fraga. Vid. Oc. Cit., pág. 199.

Analizando el fenómeno de que en algunas ocasiones las potestades jerárquicas no se dan o si se producen éstas se presentan parcialmente, Amorth¹²⁶ distingue, en el principio de jerarquía, una relación de subordinación que supone esencialmente el poder de regular la actividad de los órganos inferiores por normas generales (instrucciones y circulares) y las otras potestades que, para el citado autor, por no ser esenciales podrán no existir en determinadas circunstancias. Entre estas últimas se encontraría la potestad de conocer y resolver recursos impuestos contra los actos del inferior, la potestad de resolver conflictos de atribuciones entre órganos subordinados y los poderes de delegación, avocación y revocación.

No obstante, surge fácilmente una interrogante: si la jerarquía no se presenta con todos sus atributos ¿es siempre una jerarquía? Naturalmente que la respuesta dependerá de lo que se estime por el contenido esencial del principio de la jerarquía. Si sólo se considera como una conexión de órganos entre sí a través de la cual sólo se proyectan determinadas potestades del órgano superior, es posible admitir una jerarquía perfecta y una imperfecta. En cambio, si se considera que en virtud del vínculo jerárquico dimana del superior a los inferiores la totalidad de los poderes o atributos habría que concluir que en estos casos se afecta radicalmente el principio de la jerarquía.

Ahora bien, recordemos con De Valles¹²⁷ que "el principio de la jerarquía es un concepto antitético de competencia exclusiva", en consecuencia, cabría preguntarse nuevamente: en aquellas circunstancias en que la ley dota a un órgano, inserto en un sistema jerárquico,

de competencia exclusiva, desconcentrándolo, ¿se mantiene el principio de jerarquía?

Este problema ha sido resuelto con dos posiciones diversas. La primera de ellas es sustentada por Aparicio Méndez¹²⁸ que, siguiendo a De Valles, estima que la desconcentración impide, en la porción de competencia *privativa*, toda vinculación jerárquica. La segunda postura es la que propugna De la Vallina Velarde¹²⁹ quien, criticando la tesis de De Valles señala que "en el caso de competencia exclusiva, que es el de la desconcentración, el vínculo jerárquico continúa existiendo, pero en tal supuesto sólo se darán forzosamente las consecuencias esenciales del principio de jerarquía que son perfectamente compatibles con la atribución de competencia exclusiva, faltando, por el contrario, aquellas consecuencias no esenciales, en la medida que sean incompatibles con la competencia *exclusiva*".

El criterio del profesor Aparicio Méndez no es, sin embargo, tan drástico como la posición de De Valles, porque se refiere a la ausencia de jerarquía en la porción desconcentrada; pero, considerando la posición del órgano, estima que hay un límite a las potestades jerárquicas que no llega a traducirse en la imposición de principios extraños a su régimen.

Esta postura no permite clasificar la jerarquía en perfecta o imperfecta, ni estimar que en ella concurren elementos esenciales o no esenciales.

La tesis de De la Vallina Velarde comienza, como ya se ha dicho, con una crítica a la postura de De Valles, y siguiendo la opinión de Amorth considera que en la *jerarquía* existe un doble juego de potestades; unas que se refieren, tanto a emitir instrucciones y circulares, como a ejercitar los poderes disciplinarios,

¹²⁶ Citado por de la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 106

¹²⁷ Oe vanes. Vid. Op. Cir., pág. 313.

¹²⁸ Méndez, Aparicio. Vid. OC, Cit., pág. 84.

¹²⁹ De la Vallina Vete-de. Vid. Oo. Cit., pág. 107.

y otras, relativas a *la* actuación del órgano, que revisten el carácter de no esenciales.

"La postura que sostenemos -explica De la Val/ina Ve/arde-- respecto al papel que j'llega el principio de jerarquía en el supuesto de atribución a un órgano, inserto en un ordenamiento jerárquico, de una competencia exclusiva, es también *la* de Puchetti, para quien los poderes del superior jerárquico tienen un doble aspecto: preventivo (dar órdenes e instrucciones) y represivo (modificar o privar de efecto lo realizado por el inferior), sosteniendo que en el supuesto de competencia exclusiva tan sólo existirán las facultades preventivas, mientras que cuando la competencia no presente tal carácter, aliado de *las* anteriores facultades existirán las otras consecuencias de la jerarquía."¹³⁰

Al referirnos a las potestades jerárquicas indicamos que éstas eran previas de coordinación, disciplinarias y específicas. Las potestades previas de coordinación y las disciplinarias surgen de la posición del órgano que subordina; son, en consecuencia, proyecciones jurídicas de la posición institucional como órgano. En cambio, las potestades específicas no se refieren al órgano mismo, sino a su actividad; quedan incluidas en lo que la doctrina denomina "el control jerárquico".

En virtud de este control se habilita al órgano superior para examinar la actividad de sus subordinados. El control jerárquico se estima por *la* doctrina como un control propiamente tal,¹³¹ posición que compartimos en atención a que *al* ser ejercido por el superior se realiza sobre una materia asignada al conjunto orgánico y no se fiscaliza la actividad de otro órgano

distinto, como es el caso de *la* actividad "de contralor".

En los casos de desconcentración el control del jerarca queda reducido solamente a su fase de prevención, ya que la competencia exclusiva del órgano desconcentrado le impide inmiscuirse en una materia que no le es propia.

Esta circunstancia resulta aún más evidente al observar que la competencia se radica por normas legislativas, y desde un punto de vista positivo el Art. 40. de nuestra Constitución Política es un límite básico a la injerencia de cualquier poder o persona en los asuntos que la ley confía expresamente a una entidad determinada.

La observación precedente se encuentra ratificada por la doctrina, ya que De la Val/ina Velarde¹³² sostiene que "en relación a los actos emanados por el órgano desconcentrado no se podrá interponer un recurso de alzada o jerárquico, puesto que en virtud de la competencia exclusiva emanará sus actos como si ocupara la cúspide de la jerarquía", Igual tesis sostienen Garrido Falla¹³³ y Serrano Guirado,¹³⁴ para este último "en los casos de atribución de competencia de modo exclusivo el titular de la misma ejerce facultades propias no revisables por el superior".

En resumen, se observa claramente que la desconcentración limita o afecta los vínculos de jerarquía de tal modo que las potestades jerárquicas específicas que implican un control de *la* actividad del órgano desconcentrado no pueden producirse.

Para De la Vallina Velarde, "igualmente, no cabe en ningún caso de funciones desconcen-

¹³⁰ De la Val/ina Velarde. *Vj. OP. Cit.*, págs. 107-108.

¹³¹ Forsthooff distingue el control jerárquico de la tutela administrativa, expresando que el primero recae sobre asuntos propios y la segunda sobre negocios ajenos. aunque muchas veces en la práctica las diferencias resultan insensibles. Citado por De la Vallina Velarde. *Vid. Op. Cit.* pág. 10a.

¹³² De la Vallina Velarde. *Vid. Op. Cit.*, pág. 109.

¹³³ Garrido Falla. *Vid. Qp. Cál.* pág. 65.

¹³⁴ Serrano Guirado, Enrique. "El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado". *Revista de Administración Pública Española No. 10, 1953*, pág. 146.

tradas la facultad de avocación, es decir, la posibilidad de que el superior recabe para sí el ejercicio de las funciones atribuidas en forma exclusiva a un órgano inferior. Salvo en los casos en que expresamente la ley lo permite hay que considerar ilegal la avocación".¹³⁵

Para terminar, y generalizando la afirmación que antecede, sostenemos que la distorsión de la relación jerárquica en el órgano desconcentrado se traduce, precisamente, en la imposibilidad del superior para modificar, suspender, dejar sin efecto y condicionar el ejercicio de su actividad.

V. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIA Y LOS PODERES DESCONCENTRADORES

La Atribución de Competencia Específica en los Organos Desconcentrados

Los órganos se desconcentran, es decir, distorsionan sus relaciones jerárquicas que los unen con el complejo orgánico en el que están insertos, cuando la norma objetiva les atribuye una determinada competencia con carácter exclusivo.

La atribución de competencia puede ser observada desde el punto de vista del medio por el cual se radica en un órgano una determinada porción funcional, esto es, el poder desconcentrador, o bien desde el punto de vista de la materia desconcentrada, en otras palabras, la competencia en sí misma.

Los poderes desconcentrados se hacen tangibles en el procedimiento de desconcentración y su estudio versará sobre la norma apta para desconcentrar un órgano.

La competencia desconcentrada nos plantea el problema de dilucidar qué es lo que puede desconcentrarse, al mismo tiempo que habilita para observar la competencia en sí misma.

¹³⁵ De la Vallina vera-ce. Vid. Oo. Cir.. pág. 110.

Competencia en sentido administrativo es la porción funcional que se atribuye a una entidad, órgano o persona con el fin de cumplir su actividad administrativa.": Es por ello que la competencia se traduce en una determinada función cuyo ejercicio se limita por el grado, el territorio y la materia.

Con relación al problema de las competencias, De la Vallina Velarde señala que "es difícil fijar a priori un criterio que nos permita conocer las funciones públicas que pueden desconcentrarse".¹³⁷

Sin embargo, la doctrina ha indicado ciertos rubros funcionales que pueden o podían ser atribuidos a un órgano desconcentrado. Es común que para estos efectos se distingan los intereses locales de los generales. Así Lucifredi y Coletti':" consideran que en una función pública en que se destaque el interés general debe procederse a una adecuada centralización; en cambio, cuando concurren intereses locales conjuntamente con un interés general lo más idóneo será el establecimiento de una deseconcentración.

El punto de vista del interés público es impreciso y en este sentido se asemeja al concepto de fines del Estado. Es, además, variable puesto que un interés localista puede indirectamente repercutir en el interés general y viceversa. Asimismo, debe tenerse presente que la función desconcentrada se proyecta a través de una norma jurídica, y del establecimiento de esta norma serán considerados los posibles intereses que impulsen a una desconcentración.¹³⁹

¹³⁶ La competencia es el conjunto de poderes y atribuciones correspondientes a un órgano, conferido por el derecho objetivo, o como expresa D'Alessio, "la medida de la potestad que pertenece a cada oficio". Citado por De la Vallina Velarde. Vid. O». CU., pág. 95.

¹³⁷ De la Vallina Velarde. Op. Cit., pág. 98.

¹³⁸ Citados por De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit.. pág. 98.

¹³⁹ Para Santi Romano son tantas y tan variadas las razo-

Por otra parte, adelantando ideas, la doctrina considera la desconcentración en dos aspectos; uno, puramente funcional, y otro territorial, que da lugar a la llamada desconcentración externa o periférica.¹⁴⁰

Otro criterio para radicar en un órgano cierta porción de competencia es el que distingue entre funciones regladas y funciones discrecionales. Así en la exposición de motivos de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado en España se indica que la desconcentración es un intento de vitalizar a la Administración Pública y responsabilizar a todos los grados de la jerarquía que tengan funciones de naturaleza reglada.

Sin embargo, De la Vallina Velarde¹⁴¹ es de opinión que la desconcentración debería referirse más adecuadamente a las funciones de carácter discrecional.

La Atribución de Competencia

Estimada la competencia como un conjunto de poderes y atribuciones asignados a un órgano es indudable que su causa inmediata es la norma jurídica. En efecto, tuvimos ocasión de observar que la norma proyecta competencia en el titular de un servicio, en un órgano o en un complejo orgánico o sistema administrativo.

La proyección normativa en lo que se refiere a la desconcentración se hace siempre a un órgano, puesto que al atribuírsele a un miembro del complejo orgánico una específica porción funcional se debilitarán las relaciones que lo unen con el conjunto, desconcentrándose.

nes que pueden aconsejar la desconcentración como la desentramada. Que el establecer reglas abstractas sobre estas materias es poco menos que imposible. Vid. OP. Cit., pág. 382.

De la Vallina Vererde estima que el criterio del interés en juego, sobre todo cuando éste es el interés local, es únicamente válido para la desconcentración periférica, no para la desconcentración central o interna.

¹⁴¹ De la Vallina Vererde. Vid. OP. Cit., pág. 99.

Si se examinan en un momento dado, con criterio jurídico-técnico, las relaciones de los órganos insertos en un sistema de jerarquías se advertirá que existen órganos con atribuciones privativas que impiden la revisión de su actividad por el superior, ya que lo habilitan para obrar y decidir por sí sobre las materias propias de su campo desconcentrado.

En nuestro derecho positivo el profesor Silva Cimma¹⁴² indica como desconcentrados, en el sistema de la Administración Central, a vía de ejemplo, los siguientes servicios: Dirección de Aprovisionamiento del Estado y Dirección General del Crédito Prendario, ubicando como organismo independiente al Consejo de Defensa del Estado, el que por tener atribuciones específicas cabría, a nuestro juicio, dentro del categorema de órgano desconcentrado.

Redistribución de Competencia

Desde un punto de vista de política administrativa, la competencia conferida a un órgano, a un titular o a un conjunto puede redistribuirse para dinamizar la administración haciendo más eficaz y expedita la acción que atiende sus cometidos.

Desde este punto de vista, la desconcentración es un objetivo que se logra y, en consecuencia, pertenece al procedimiento de la reforma administrativa. Dentro de una adecuada redistribución de las competencias puede desconcentrarse un órgano, y es por ello que Buttgenbach¹⁴³ el gran planificador de la política administrativa, opina que la desconcentración

¹⁴² Silva Cimma. Enrique. Vid. Op. Cit., págs. 139-141. El tratamiento de estos servicios en particular corresponde a un enfoque totalmente positivo y exegético; por tanto, nuestra misión se encamina únicamente a señalar su ubicación dentro de un análisis estrictamente doctrinario el que se hará conjuntamente con el Jardín Zoológico y Administración del Cerro San Cristóbal.

¹⁴³ Buttgenbach. André. Vid. Op. Cit., pág. 90.

es el sistema de organización *administrativa* por el cual el poder de decisión y la competencia para realizar actos jurídicos de la persona pública es ejercida por órganos determinados.

La importancia de la desconcentración como técnica de organizar los servicios públicos la subraya De la Vallina Velarde⁴⁴ al señalar que, dentro de un proceso de distribución o reforma se logran, con ella los siguientes efectos:

1. Un mayor acercamiento de la Administración a los administrados.
2. Como consecuencia de lo anterior, es posible *que* la resolución se realice por el órgano que en razón *de* la materia o del territorio conozca *efectivamente* los problemas.
3. Al impedir *que* la materia sea conocida por los órganos superiores agiliza y le da flexibilidad a la administración.
4. Se acrecienta la responsabilidad del órgano frente a los asuntos de su especial cometido; y,
5. *Evita* los *inconvenientes* y limitaciones de una larga jerarquía (a, con muchos grados y niveles).

Dirección de la Competencia Distribuida o Redistribuida

Cualquiera que sea el enfoque que se le dé a la desconcentración, ya sea como institución jurídica existente o como ideal programático de una reforma administrativa, es menester observar que, si se la examina desde su elemento competencia, este factor tendrá sólo una dirección cual es de ser orgánica por vía directa de la norma.

En efecto, la competencia *exclusiva* debe radicarse en un órgano de un sistema, no en el conjunto ni en un funcionario de aquél. Sólo

cabe la identificación de la competencia atribuida a un titular de un órgano cuando estos dos elementos se confunden.

En segundo término, la competencia del órgano no debe *provenir* de un desplazamiento de poderes del jerarca sino que debe ser atribuida directamente por expresa disposición del derecho *objetivo*.

Un órgano puede estar dotado de cierta porción funcional que ejercerá de una manera más o menos *exclusiva* por las siguientes circunstancias:

- a. Existe una norma que atribuye una competencia exclusiva a un órgano.
- b. Existe una norma que permite al jerarca transferir sus poderes a instituciones creadas para *este* efecto.
- c. Existe una norma que autoriza al órgano cuspide para atribuir cierta porción de su competencia a sus subordinados; y,
- d. Existe una norma que establece poderes generales, los que el órgano superior, por razones de buen servicio, desplaza a sus órganos dependientes.

Ahora bien, en el caso a) nos parece indudable que existe desconcentración tal como la hemos concebido; en cambio, en los otros estaríamos en presencia de una delegación.

El Fenómeno de la Delegación

De la Vallina Velarde⁴⁵ considera que es "conveniente diferenciar la desconcentración de la delegación de competencia, ya que si en esta última figura hay también una transferencia de competencia de un órgano a otro, la misma se realiza de forma y con alcance muy diverso que en la desconcentración".

La desconcentración y la delegación produ-

144 De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., págs. 92-93.

145 De la Vallina Velarde. Vid. Op. cit., pág. 99.

cen el efecto de radicar cierta porción funcional en un órgano distinto al del órgano cúspide de la jerarquía. Esta analogía ha permitido a Girola¹⁴⁶ llamar a la delegación "desconcentración impropia". Sin embargo, no es sólo el autor italiano citado qui se incurre en confusiones, sino que para Buttgenbach, también, no existe diferencia alguna entre desconcentración y delegación."

¿De qué modo se puede distinguir la desconcentración de la delegación?

Para responder a esta interrogante se pueden seguir tres criterios:

10. El poder o potestad del órgano;
20. La calidad de la norma que atribuye competencia; y
30. La calidad normativa en relación con la dirección de la competencia que atribuye.

El primer criterio expuesto ha sido sustentado por Franchini¹⁴⁸ y es el que adopta De la Vallina Velarde⁴⁹ al expresar que "la delegación viene a ser la transferencia a otro órgano de una función propia, o más adecuadamente, el procedimiento a través del cual un órgano traspasa a otro la tarea de ejercitar parte de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido".

En esta forma es menester verificar la titularidad del órgano, puesto que si el derecho objetivo dota de competencia a un órgano inserto en un sistema está desconcentrando funciones. En cambio, si es el órgano titular de la competencia el que la desplaza en un subordinado, existirá delegación.

146 Girola. Vid. Op. Cit., pág. 135.

147 Buttgenbach. Vid. Op. Cit., pág. 92.

148 F. Franchini. "La delegazione amministrativa". Milán 1950., pág. 12. Citado por De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 99.

149 De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 100.

El segundo criterio expuesto se fundamenta en la calidad de la norma que atribuye la competencia. Así, si la porción funcional se atribuye por ley, se presencia una desconcentración; en cambio, si el descongestionamiento de tareas del jerarca proviene de un acto suyo (acto administrativo), habrá delegación.

Este criterio no es incompatible con el anterior, en atención a que es la ley la que radica la competencia en un órgano y, por tanto, confiere titularidad en sus funciones

La doctrina está casi unánimemente de acuerdo en que la desconcentración se origina por una atribución legal de competencia.¹⁵⁰ En contra de esta posición el profesor Méndez¹⁵¹ estima que "la desconcentración tiene dos manifestaciones: una resulta de la naturaleza de la actividad, otra proviene de expresa solución normativa". Aún más, no admite la delegación porque ésta, a su juicio, no puede operar en las relaciones interorgánicas, sino únicamente en las relaciones intersubjetivas en que existe un sujeto delegante y un sujeto delegado.

Los dos criterios reseñados fundamentan la diferencia de la delegación y la desconcentración tan sólo en sus matices más extremos. En efecto, al tomarse como punto de referencia la titularidad del órgano es posible advertir que siempre dicha titularidad le será conferida por un acto legislativo y, a la inversa, al observar con el mismo prisma el órgano subordinado se verifica que la ampliación de su competencia se realiza por acto administrativo y que la porción funcional que ahora ostenta proviene

150 A este respecto don Enrique Silva Cimma afirma que la desconcentración "es siempre consecuencia de un acto legislativo y se materializa en la entrega a sus subordinados jerárquicos de poderes de decisión y competencia propias", Vid. OE. CU., pág. 101.

151 Méndez. Aparicio. Vid. Op. Cit., pág. 141.

inmediatamente de la que poseía el órgano superior.

Finalmente, el tercer criterio señalado, además de la calidad de la norma que proyecta la competencia, considera la dirección de sus efectos. Así, puede ocurrir que la ley atribuya una competencia en forma indirecta a un órgano inferior o se la asigne directamente. Es esta circunstancia la que habilita para proponer otro enfoque diferenciador.

Cuando la norma objetiva confiere potestades a un órgano que no ocupa la cúspide de un sistema jerarquizado, indudablemente lo desconcentra. En este caso la atribución es directa o inmediata y no le cabe al jerarca ninguna intervención de su parte. La norma que asigna la actividad es ejercida por el órgano a quien le ha sido atribuida.

Sucede comúnmente que la atribución es conferida por la ley al complejo orgánico cuya titularidad ostenta el jerarca, pudiendo éste, dado cierto margen de discrecionalidad, descongestionar sus cometidos asignando por acto administrativo una determinada competencia. Este acto administrativo obedece a razones de buen servicio y, en términos exactos, es una delegación propiamente tal.

Advertimos en su oportunidad que una de las potestades específicas del jerarca era la delegatoria.

Esta delegación se fundamenta en el juego mismo de la jerarquía, produciéndose, por lo general, en las relaciones internas del servicio y, extraordinariamente, en órganos propiamente tales, con potestades decisorias externas.

Cuando el jerarca desplaza sus atribuciones en los subordinados que tienen potestad decisoria exterior lo hace generalmente en virtud de las facultades que expresamente la ley le confiere para el efecto. En esta situación, respecto del órgano subordinado, existe una atribución

indirecta de funciones, y el superior necesita la autorización legislativa para desplazar su actividad en órganos actualmente existentes.

Por último, la delegación puede proyectarse en un ámbito territorial, y se da el caso que, al mismo tiempo que se le confieren al jerarca atribuciones para descongestionar sus funciones, se crean los órganos en los cuales habrá de descargar la competencia.

En todas estas situaciones cabe observar que la atribución de competencia al subordinado es indirecta y que necesita para hacerla viable un acto del jerarca. Creemos, por ello, que se trata del mismo fenómeno, esto es, es delegación, aunque alguna de sus variantes se asemeje, como veremos, a la llamada desconcentración periférica o externa.

Dirección de la Delegación

La delegación tiene por objeto un desplazamiento competencial hacia órganos, sistemas o simples funcionarios. En este sentido es más general que la desconcentración, ya que no sólo se da en la actividad de la administración sino en todo tipo de relaciones de derecho. Así, por ejemplo, cuando el Poder Legislativo desplaza sus atribuciones para legislar en ciertas materias en el Presidente de la República se dice que éste actúa invistiendo facultades delegadas. Cuando por razones de buen servicio el jerarca de un sistema administrativo desplaza por acto suyo una cierta porción funcional en sus subordinados existe una delegación administrativa.

La delegación administrativa hace actuar al subordinado por orden o a nombre del jerarca de tal modo que la persona, órgano, sistema o poder a quien se le encomienda un cometido específico carece de titularidad en la sección.

La competencia que la norma atribuye al jerarca es la que se transfiere a los grados de la jerarquía, pero para que esta traslación pueda operar tiene necesariamente que ir acompañada de cierto margen de discrecionalidad en la acción del superior. En el caso de que la competencia se haya indicado exclusivamente en el superior, para que opere la delegación es menester una autorización legal.

De acuerdo con lo expuesto se puede afirmar que "la delegación supone en principio un margen de discrecionalidad. En otras palabras, el órgano delegante y el órgano delegado, como sujetos de la relación, tienen que regular ese acto fijando cada uno las condiciones exigidas por su forma natural de actuación y por el cumplimiento de sus funciones propias. Si no fuera así, en vez de delegación, relación jurídica interadministrativa, habría la imposición de un deber funcional".!

La delegación resulta más evidente en las relaciones internas de un servicio, puesto que es de su esencia que se proyecte como acción propia del jerarca hacia sus subordinados. En estos casos esta institución jurídica toma como vía de expedición la propia línea de jerarquía. En otras palabras, no existe una imposición de un sujeto o poder extraño al servicio para que ella opere.

Girola!" observa que la delegación en este sentido supone un ordenamiento de competencia ya realizado.

En aquellos casos en que la delegación opera en las relaciones interorgánicas, esto es, entre porciones funcionales que tienen aptitud para emitir actos administrativos con eficacia externa, podrá proyectarse indirectamente por vía legislativa y se diferenciará de la desconcentra-

ción en la forma cómo el órgano delegatorio actúa, en la titularidad de la actividad que desarrolla en el procedimiento por el que ejercita sus facultades y por los efectos finales que invisten sus actos frente a terceros.

La Delegación Interorgánica

El desplazamiento de competencia que se opera entre órganos se realiza indirectamente por una autorización legal, sea que la ley le atribuya discrecionalidad al órgano superior para el reparto de sus funciones o le posibilite expresamente para delegar ciertas materias.

Es de ordinaria ocurrencia que al establecerse ciertas reparticiones con jurisdicción territorial, se autorice al órgano central que las coordina para delegar en ellas determinados asuntos que corresponden naturalmente al órgano cúspide, esto es, al que ostenta la dirección, comando y control del sistema.

Así, en nuestro derecho positivo cabe observar que este tipo de delegación ha operado en los servicios de Tesorerías, Impuestos Internos, Aduanas, Empresa Portuaria de Chile, etcétera.

El órgano delegado no actúa con titularidad propia, sino que lo hace a nombre o por orden del delegante, y en aquellos casos en que sus decisiones finales están sometidas a un control de legalidad (toma de razón) por los organismos de contralor, requieren la previa ratificación del órgano titular.

Por otra parte, los actos del delegado no causan estado en sentido estricto, puesto que cabe siempre la posibilidad de recurrir ante el órgano que inviste la titularidad de la acción.

La circunstancia antes señalada constituye precisamente uno de los elementos diferenciadores más ostensibles de esta figura jurídica con respecto a la desconcentración administrativa. En efecto, en este último instituto no

152 Méndez, Aparicio. Vid. OP. Cit., pág. 141.

153 Girola. Vid. OP. Cit., pág. 135.

cabe revisión alguna por parte del superior de lo obrado por el órgano desconcentrado, pues los actos que éste emite son de efectos definitivos y agotan la vía administrativa.

La Atribución de Funciones

La delegación, como se ha observado, se realiza directamente por un acto del jerarca aunque tenga su causa mediata en una atribución de ley.

Ocurre respecto de determinadas funciones que la ley determina un suplente o sustituto en caso de faltar el titular. En esta situación no existe delegación sino simplemente una atribución legal que confiere una competencia a un funcionario que éste ejerce por impedimento del titular. El reemplazo se verifica en forma automática, puesto que la ley lo ha previsto expresamente.

No justificamos la posición doctrinaria que compara a la delegación con el ejercicio de una función de hecho por causa de necesidad, porque son dos figuras completamente diferentes aunque ambas inciden en un problema de proyección de funciones.¹⁵⁴

La atribución funcional realizada directamente por la norma objetiva no da nunca lugar a la delegación propiamente tal. Esta figura supone un descenso de poderes radicados en un órgano superior y no una designación directa e inmediata de funciones al inferior.

La Descongestión de Funciones

Resulta evidente que el juego de las jerarquías, el traslado de una función hacia otros sistemas,

¹⁵⁴ De la Vallina Velarde expresa que "la delegación no se hace en base a un estado de necesidad, debido al cual la administración regular está imposibilitada para actuar, lo cual daría lugar al supuesto del funcionario de hecho". Vid. Op. C. pág. 100.

órganos o agentes y la desconcentración buscan un mismo objetivo: descongestionar los cometidos propios del Poder Administrador.

Sin embargo, se trata de figuras jurídicas distintas, con proyecciones diversas y con caracteres propios. En efecto, la simple investidura de competencias de un departamento, realizada por el jerarca, que hemos denominado delegación administrativa interna, pues se verifica en las relaciones interadministrativas, permite que dentro del sistema jerárquico cada sección, departamento o funcionario ejerza una determinada función, la que, como es natural, queda sometida al control y supervigilancia del superior.

La delegación propiamente tal, esto es, el desplazamiento funcional a un sistema, órgano o agente que actúa con proyección externa a nombre del superior es, asimismo, una figura jurídica autónoma, ya que ella posibilita el descargo, por obra directa del delegante, de una determinada tarea que naturalmente debía ser realizada por éste.

Por último, la desconcentración opera sobre la base de una atribución directa de competencia a un órgano inserto en un sistema de jerarquía, el que resuelve exclusivamente sobre las materias que le han sido adscritas sin que pueda el jerarca revisar la actuación. El órgano desconcentrado es el único titular de su acción,

Procedimientos de la Desconcentración

Es menester entrar en el análisis del modo o proceso que hace posible la desconcentración administrativa.

Dada la circunstancia de que la desconcentración opera por expresa solución normativa, en razón de que es una norma de derecho la que imputa o atribuye competencia de una manera directa a un determinado órgano, se

hace necesario verificar la calidad que podría investir esta norma jurídica.

Se consideran cuatro posibilidades para hacer posible una desconcentración,

En primer lugar puede hacerse por un precepto de carácter constitucional o legal; por un acto del Poder Administrador que, ejerciendo facultades legislativas por expresa delegación, emite un decreto con fuerza de ley; por una autorización general de parte del Poder Legislativo para que el Jefe Supremo del Estado desconcentre mediante reglamentos que toman el nombre de reglamentos delegados; y, finalmente, hay quienes piensan que podría realizarse por un simple reglamento propiamente tal.¹⁵⁵

Ahora bien, el modo de desconcentrar es diferente para cada ordenamiento jurídico; sin embargo, cabe advertir que siendo este fenómeno una atribución objetiva de competencias públicas supone, especialmente en el caso de una reforma administrativa, una nueva distribución de la función pública, la que deberá hacerse necesariamente por una norma que invista el mismo rango de aquella que atribuye la primitiva competencia.

La manera más idónea para lograr una desconcentración es, indudablemente, la ley formal por razones de técnica jurídica y a la vez prácticas. A este respecto hace presente De la Vallina *Velarde*¹⁵⁶, que "efectuado una deseencontración por meras disposiciones administrativas, la misma no podrá tener gran amplitud ni ser adecuada, pues se encontrará con el tope de la reserva legal, entendiéndose por tal no sólo a aquellas materias que han sido atribuidas expresamente por la Constitución o leyes constitucionales al Poder Legislativo, sino todas

aquellas que el legislador haya regulado por disposición suya".

Es necesario hacer presente, además, que siendo la potestad de organizarse una materia inherente a la administración misma, ella, en un Estado de Derecho, tiene como límite natural la ley en sentido objetivo.

Observadas las cosas desde el punto de vista de nuestro derecho positivo es conveniente indicar que aun cuando el Presidente de la República tiene la potestad de Administrar el Estado (artículo 60 de la Constitución Política del Estado) y la iniciativa en la creación de servicios públicos, deben éstos originarse por ley formal, y una vez radicada la competencia en ellos o en uno de sus órganos por norma legal no cabe su desplazamiento en virtud de un precepto inferior.

La desconcentración se ha efectuado en la generalidad de los ordenamientos jurídicos por una ley formal o por normas que invisten el carácter de leyes. Como veremos, en Italia se realiza en virtud de facultades extraordinarias que ejerce el Ejecutivo por delegación del Parlamento, y en Francia, a través de los decretos delegados que se emiten en virtud de los *pouvoirs réglementaires élargis* o "deslegalización".

En síntesis, se pueden considerar como procedimientos técnicos normativos para desconcentrar los órganos, los siguientes:

- 1, Por normas emanadas del propio poder legislativo, esto es, por leyes formales. Este procedimiento, aun cuando es el más idóneo desde el punto de vista legalista, ha sido criticado por la doctrina que estima que el Parlamento carece de los conocimientos técnicos necesarios para redistribuir la competencia entre los órganos de la Administración y, por otra parte, la

¹⁵⁵ De la Vallina *Vetarde*. Vid. Do. Ctt., pág. 120.

¹⁵⁶ De la Vallina *Vetarde*. Vid. OD. Cit., pág. 118.

competencia distribuida o redistribuida se ve imposibilitada de ser modificada e impide que se dicten nuevas medidas desconcentradoras.¹⁵⁷

2. Por decretos con fuerza de ley, dictados por el Poder Ejecutivo en virtud del ejercicio de facultades delegadas. Este procedimiento evita la falta de tecnicismo que a menudo poseen los miembros de las Cámaras legislativas en lo referente a la Organización Administrativa, pero tiene la misma rigidez de la ley formal, ya que la competencia distribuida o redistribuida a un órgano en especial tendrá que ser modificada sólo por ley o por un acto que tenga la fuerza de tal.
3. Por reglamentos delegarlos, esto es, por normas administrativas sin fuerza de ley, pero que se dictan con expresa autorización del Parlamento.¹⁵⁸ La competencia distribuida primitivamente por leyes modificada por el Ejecutivo con expresa autorización del Parlamento, pero posteriormente queda bajo su potestad el modificarla nuevamente sin que sea necesario una nueva autorización o una delegación de facultades legislativas. Este procedimiento tiene la ventaja de hacer que la propia Administración dicte las normas desconcentradoras y, además, se le da a la desconcentración una flexibilidad de la que carecería si ésta opera mediante leyes formales o decretos con fuerza de ley.
4. Por Último, hay quienes sostienen que la desconcentración puede realizarse por normas administrativas pura y simplemente. Sin embargo, este sistema no pue-

¹⁵⁷ Si En este sentido De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 120.

¹⁵⁸ Este procedimiento, casi desconocido en nuestro país, ha sido, en cambio, de gran aplicación en España

de operar para redistribuir competencias ya atribuidas por leyes formales y, en este caso, se reduciría ostensiblemente el campo de su aplicación.

En Italia

Las medidas desconcentradoras en Italia han operado sobre la base de una delegación pura y simple del Parlamento al Ejecutivo.

La Constitución italiana de 1947 establece en su artículo 50. la necesidad de proceder a la más amplia desconcentración que deberá efectuarse por normas con fuerza de ley, El artículo 97 reafirma este postulado".

Se entiende en Italia por delegación legislativa "el instituto por medio del cual el poder legislativo confiere, dentro de ciertos límites de tiempo y materia, al Poder Ejecutivo el ejercicio de la función legislativa";¹⁵⁹

Cabe hacer presente que la delegación legislativa es un procedimiento de derecho público que se encuentra constitucionalmente, o al menos, prácticamente admitido en todos los ordenamientos jurídicos.¹⁶⁰ Tiene el efecto de dotar a los actos dictados por el Poder Ejecutivo en virtud de la delegación de la fuerza jurídica propia de las disposiciones emanadas del Poder Legislativo; se concretan por ello en decretos con fuerza de ley,

[1] procedimiento de la delegación fue el se-

¹⁵⁹ Dicho artículo expresa: I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità fondamentali.

¹⁶⁰ Erancetti. "La delegazione amministrativa". Mitán. 1950, pág. 12.

¹⁶¹ En nuestro derecho positivo se admite prácticamente, puesto que la Constitución de 1925 no contiene en forma precisa ninguna disposición que permita claramente verificar la posibilidad del ejercicio de facultades delegadas.

guido en Italia para efectuar la desconcentración.

A este respecto cabe observar el proyecto de reforma administrativa italiana, que establecía que "para la atribución de funciones estatales de interés exclusivamente local a las Provincias y Municipios y demás entidades locales, y para la actuación de la desconcentración administrativa deberá existir una delegación legislativa al Gobierno para efectuar dicha atribución", Este proyecto fue aprobado y promulgado como ley el 11 de marzo de 1953.¹⁶²

En Francia

La desconcentración se desarrolla en Francia a partir de la reforma administrativa de 1943 en que se radican en la persona del Prefecto ciertas funciones propias y exclusivas.

Las medidas desconcentradoras se proyectan sobre la base de poderes reglamentarios que se confieren al Ejecutivo, con arreglo a los cuales, previo dictamen del Consejo de Estado, puede éste reglar materias que antes habían sido reguadas por el Parlamento. Se trata, en consecuencia, de una deslegalización de leyes anteriores y de proyectar materias en el Poder Administrador.

La doctrina ha denominado reglamentos delegados a los actos que emite el Ejecutivo en virtud de la potestad de deslegalización.¹⁶³

Los reglamentos delegados comienzan a tener en Francia una importancia decisiva a partir de 1953. fecha en que el Consejo de Estado dictaminó que las materias, conferidas al Ejecutivo quedaban bajo su tuición, pudiendo modificar lo obrado sin necesidad de una nueva autorización del Parlamento.

¹⁶² De la Vallina Vetaroe. Vid. Op Cit., pág. 124

¹⁶³ Entre otros, J.A. Garete Trevijano. G. Zanob.n.. García Oviedo etcé tera.

En España

En el derecho español las medidas desconcentradoras tienen cabida con motivo del proceso de reforma administrativa y se ejercen a partir del 26 de julio de 1957, época en que se promulgó la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. En virtud de esta ley se confirió al Gobierno la facultad de dictar medidas, llamadas adicionales, para hacer eficaz la reforma administrativa. según las cuales se establece la obligación de los Departamentos Ministeriales de elevar a la Presidencia del Gobierno, en el término de un año, propuestas de desconcentración de funciones y de indicar la finalidad de estas propuestas.

Por obra de las disposiciones adicionales se han desconcentrado en órganos determinadas ciertas materias de los Ministerios de Obras Públicas, del Ministerio de Industrias y del Ministerio de la Gobernación.

El procedimiento desconcentrador ha sido discutido por la doctrina. que ve en las disposiciones adicionales una delegación de facultades o bien el ejercicio de una facultad de emitir reglamentos delegados.¹⁶⁴

En síntesis puede decirse que se trata de decretos desconcentradores que carecen de precisión técnica y que en virtud de ello, a menudo, se han delegado funciones en vez de deseen centrar competencias.¹⁶⁵

En Chile

La desconcentración administrativa en nuestro país no ha sido el fruto de un proceso teórico de reforma administrativa. Si bien cabe hacer

¹⁶⁴ De la vallina vetarde opina que se trata simplemente de una celebración de facultades. En cambio García Trevijano no duda en adrrunr la existencia de reglamentos delegados. Vid, 00, Cit., pág. 133

¹⁶⁵ De la vau. oa vera-de Vid. Op Cit. pág. 137

presente que, como postulado programático, la Constitución Política de 1925 propone una descentralización no podemos pensar que se haya pretendido una descongestión de los asuntos administrativos sobre la base de medidas desconcentradoras.

En esta forma la desconcentración ha surgido a *través* de leyes dispersas o decretos con fuerza de ley que atribuyen una competencia exclusiva a un órgano jerarquizado. Estas normas operan con mayor propiedad en el sistema centralista y es por ello que nuestra doctrina habla de servicios públicos centralizados desconcentrados o, con más propiedad, de órganos de la administración central, pero desconcentrados.v"

Ahora bien, si se piensa que la desconcentración no ha sido objeto de una programación en nuestro país y que ella se da siempre que a un determinado órgano jerarquizado se le asigne una competencia exclusiva, resulta imposible realizar a priori un cartograma de nuestros órganos o servicios desconcentrados.

El carácter de desconcentrado de un órgano lo señalan sus relaciones de jerarquía, como hemos dicho, distorsionadas, y la atribución exclusiva de una competencia que le permita resolver una determinada materia en forma definitiva.

Tomando en consideración tales elementos cabe indicar que en la Administración centralizada tienen la calidad de desconcentrados, por ejemplo, la Dirección de Aprovisionamiento del Estado, la Dirección General del Crédito Prendario, el Jardín Zoológico Nacional y la Administración del Cerro San Cristóbal."?"

166 Silva Cimma. Vid. Oc. Cit., pág. 141.

167 En relación con la naturaleza jurídica de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado y de la Dirección General del Crédito Prendario don Enrique Silva Cimma expresamente reconoce que revisten la calidad de órganos desconcentrados

VI. EFECTOS DE LA DESCONCENTRACION

Generalidades

El fenómeno de la desconcentración opera cuando una norma objetiva atribuye competencia exclusiva sobre determinadas materias a un órgano inserto en un régimen jerárquico.

Este fenómeno jurídico produce determinadas consecuencias o defectos que percuten, tanto en el sistema o régimen de administración, como en el órgano, en los administrados y en los poderes que ejerce el órgano cúspide. Al mismo tiempo sirve de base para un proceso de planificación general de reforma administrativa.

Se analizarán por separado cada uno de estos efectos o consecuencias.

En el Sistema

Los sistemas o regímenes de administración pueden ser como ya hemos visto, centralizados o descentralizados, pero tienen el carácter co-

pertenecientes a la Administración Central del Estado. Vid. Oo. Cit., pág. 141.

Concerniente a la estructura [jurídica del Jardín Zoológico Nacional y de la Administración del Cerro San Cristóbal] corresponde manifestar que han sido concebidos por el legislador como servicios dependientes del Ministerio del Interior, dotados de personalidad jurídica y domiciliados en Santiago. Sin embargo, la Contraloría General de la República por dictamen No. 17.777, de 1962, estableció Que dichos servicios no pueden considerarse clásicamente como servicios dependientes de la Administración Central; si bien lo son, por disposición legal, y por estar contemplado su funcionamiento por la Ley de Presupuestos de la Nación, su personalidad jurídica y la índole de sus funciones los señalan como de naturaleza especial. Agrega dicho dictamen Que un intento de clasificación, que concilie estas características, conduce a considerar a estos servicios como órganos desconcentrados, pero pertenecientes a la Administración Central. Esto es, se trata de servicios con atribuciones privativas en ciertas materias, pero sujetos a la potestad máxima del Presidente de la República -por intermedio del Ministerio del Interior- para los efectos administrativos.

mún de que, dentro de la persona jurídica respectiva ordenan sus órganos de administración en forma jerarquizarla.¹⁶⁸

La premisa antes establecida habilita para observar que la desconcentración puede darse tanto en el sistema centralizado como descentralizado, porque bastará que la norma objetiva -íote ele competencia exclusiva a uno de los órganos dependientes del Fisco o de las diversas entidades autónomas para que desconcentre sus funciones.

Por otra parte, el sistema no altera su estructura formal, esto es, no existen órganos que escapen de la línea y grado que los une con el superior, por cuanto la desconcentración es un fenómeno interno dentro del sistema.

Es por ello que el órgano desconcentrado no es independiente del sistema en que está adscrito, ni la desconcentración en sí misma constituye un régimen especial de organización de los servicios públicos.

La desconcentración, desde el punto de vista del funcionamiento interno del sistema, altera solamente los poderes del jerarca en cuanto a la revisión de lo actuado por el órgano, lo que se justifica plenamente, ya que éste es dotado de competencia exclusiva sobre determinadas materias por la norma objetiva.

En el Orqano

La desconcentración produce en el órgano una radicación efectiva de competencia, la que ejerce sin sujeción a los poderes fiscalizadores posteriores del jerarca.

Sus actos son definitivos, pues causan estado y agotan la vía administrativa en sus efectos exteriores, lo cual hace que en los países en

que existen tribunales contencioso-administrativo se impugnen directamente ante dichos tribunales. No cabe, en consecuencia, el recurso de alzada o jerárquico.

Sin embargo, el órgano continúa ligado al jerarca en todo lo que no tenga relación con su competencia exclusiva y, aún más, le compete al superior dar las directrices necesarias para mantener la unidad del sistema.

El superior ejerce todos los controles de prevención o preventivos de la actividad del inferior. En este sentido mantiene su potestad en cuanto a la dotación del personal y su sanción en el caso de infracciones administrativas (poderes disciplinarios). En lo que se refiere a la dirección de la política administrativa que debe seguir el órgano desconcentrado, el superior, igualmente, ostenta plenos poderes, pudiendo para este efecto dictar instrucciones, órdenes generales y circulares a fin de que la actividad de dicho órgano no altere la unidad total del sistema.

El régimen financiero de los órganos desconcentrados sigue, por lo general, los lineamientos de los recursos del órgano del cual dependen. Sin embargo, con motivo de realizar una competencia específica que le atribuye la ley se forma un patrimonio especial que es consecuencia, como se ha dicho, de la actividad que desarrolla, pasa a tener presupuesto propio distinto del presupuesto general de la Nación o del ente autónomo en que el órgano se ubica. En estos casos el jerarca tiene la potestad de aprobar su presupuesto, pero el ejercicio posterior de éste queda bajo la dirección del órgano desconcentrado.

En los Administrados

Respecto de los administrados la desconcentración produce como consecuencia privarlos de recurrir por la vía jerárquica.

¹⁶⁸ Desde luego que, tratándose de entidades jurídicas que se configuran sobre la base de un sólo órgano, no cabe organización jerárquica alguna.

La impugnación de los actos que emanan de un órgano desconcentrado debe realizarse ante el propio órgano o ante los órganos de contralor.

Si existiesen tribunales de lo contencioso-administrativo se podrían impugnar sus actos directamente ante ellos por cuanto, como se ha dicho, causan estado.

Desde otro punto de vista los administrados ven en los órganos desconcentrados un servicio desligado de la burocracia centralista, lo que facilita la expedición de sus decisiones.

En los Poderes que Ejerce el Órgano Cúspide

El órgano superior conserva respecto del órgano desconcentrado todos los poderes o atributos previos a su actuación y los que se refieren especialmente a la organización interna del órgano y a las potestades disciplinarias.

Cómo lógica consecuencia de la atribución exclusiva de competencia, el jerarca está impedido de intervenir en la acción posterior del inferior y no puede avocarse su competencia, delegarla a otro órgano ni suspender su actividad.

Por otra parte, el superior carece en absoluto de facultades para revisar lo realizado por el inferior; por consiguiente, los poderes jurídicos de aprobación, confirmación, convalidación, reforma, revocación e invalidación encuentran su natural exclusión en la desconcentración funcional del órgano inferior.

La competencia exclusiva del órgano desconcentrado produce una desvinculación de la titularidad en la acción por parte del superior y, naturalmente, éste no puede obrar sobre un acto que no le es propio. La falta de titularidad y la carencia de competencia son términos que se corresponden.

En cambio, en la figura jurídica de la dele-

gación si bien se produce un traslado de la acción hacia un órgano subordinado el delegante siempre conservará la titularidad y responsabilidad de la actuación del delegado pudiendo ejercer todos los poderes jurídicos que emanan de su calidad de jerarca.

En otros términos, el órgano superior conserva únicamente sus poderes generales de organización y disciplinarios.

Ejerciendo poderes de organización puede el superior nombrar al personal del órgano desconcentrado, impartir instrucciones generales u órdenes de servicio y resolver los conflictos de competencia que puedan suscitarse.

Ejerciendo poderes disciplinarios ostenta el jerarca la facultad de sancionar a los empleados o funcionarios del órgano desconcentrado por infracciones administrativas, aplicándoles las correspondientes medidas disciplinarias. Es de su competencia, asimismo, establecer las normas de disciplina, esto es, los reglamentos necesarios que le permitan ejercer las potestades sancionadoras.

En el Proceso de Planificación General

Desde un ángulo eminentemente técnico la desconcentración cumple un cometido administrativo, por cuanto el órgano desconcentrado ostenta todas las ventajas de un ente autónomo, sin que por ello se pierda la unidad funcional del sistema.

En efecto, el órgano está dotado de atribuciones propias y exclusivas lo que le habilita para una eficaz expedición administrativa y permanece vinculado por cierta dependencia a la potestad general del sistema.

La circunstancia anotada hace pensar que no obstante se estudie la desconcentración desde un ángulo netamente jurídico como fenómeno que incide en el reparto de competen-

cías. ello no obsta para que en un proceso de reforma administrativa se le considere como técnica de organización.

En Chile no se ha planificado este fenómeno, sino que se advierte con más o menos intensidad como consecuencia de un desorden y anarquía legislativos en materia de organización de los servicios públicos y de una falta de tecnicismo de los legisladores sobre sistemas de administración.

Sin embargo, en Italia, Francia y España se ha producido la desconcentración a través de un procedimiento planificador y de una revisión de la estructura administrativa con la consiguiente reforma de la Administración Pública.

Se advierte, además, que la desconcentración que opera en estos países ha sido el fruto de proyectos técnicos emanados de organismos especialmente preparados en estas materias, que han informado al legislador acerca de la programación y política organizativa de los servicios públicos.

VII. CLASES DE DESCONCENTRACION

Generalidades

La figura jurídica de la desconcentración es, ante todo, un fenómeno interno que se produce dentro de un sistema organizativo o, con más propiedad, dentro de una persona jurídica administrativa, sea en la persona jurídica del Estado llamado Fisco o en los entes autónomos que satisfacen, asimismo, necesidades públicas.

Un primer intento de clasificar la desconcentración permitiría dividirla en desconcentración en el régimen centralista y desconcentración en los entes personificados. Sin embargo, esta clasificación carece de importancia por cuanto el fenómeno es el mismo y sola-

mente se distingue el régimen administrativo en el cual opera.

La desconcentración tiene por objeto un desplazamiento de los poderes del jerarca hacia determinados órganos. Basándose en esta circunstancia, la doctrina ha distinguido entre desconcentración impropia o delegación y desconcentración propia u orgánica.¹⁶⁹ No nos detendremos en el análisis de esta clasificación, ya que hemos dejado establecidas las profundas diferencias que existen entre estas dos figuras jurídicas.

Para Aparicio Méndez¹⁷⁰ la desconcentración puede ser perfecta o imperfecta. Es de la primera clase cuando proviene de expresa solución normativa, y es imperfecta cuando deriva de la naturaleza misma de la función del órgano desconcentrado. Esta clasificación tampoco reviste importancia, ya que a través de nuestra tesis hemos demostrado que la atribución exclusiva de competencia que hace que un órgano, distorsionando su línea jerárquica se desconcentre es en última instancia siempre el resultado de expresa solución normativa.

Por último, la desconcentración puede ser central o interna y periférica o externa, atendiendo a la circunstancia de que a sus dos elementos esenciales, atribución de competencia exclusiva y distorsión de jerarquías respecto de un órgano, se le agregue un tercero, esto es, la circunscripción territorial.

Analizaremos esta distinción en párrafo separado.

Desconcentración Central o Interna

El fenómeno jurídico de la desconcentración puede proyectarse, como se sabe, en la personal, estatal o en los entes autónomos descentra-

¹⁶⁹ Girola. Este autor llama a la delegación desconcentración impropia, Vid. Op. Ctt. • pág. 135.

¹⁷⁰ Méndez. Aparicio. Vid. 00, Cit., pág. 86.

lizados funcionalmente. Es decir, se desconcentran órganos insertos en sistemas jerárquicos cuya unidad total tiene por objeto satisfacer necesidades públicas comunes o integrales de todo el territorio de la República.

En términos de Buttqenbach"⁷¹ este tipo de desconcentración se realiza en favor de un órgano que extiende su competencia a todo el territorio nacional.

Esta desconcentración es llamada por De la Vallina Velarde central o interna,¹⁷² en contraposición a aquella que se realiza en favor de un órgano inserto en un sistema jerárquico, pero cuya competencia abarca solamente una determinada porción del territorio nacional o circunscripción administrativa. En nuestro concepto, esta última se realiza en un sistema centralizado en que los órganos tienen un radio de acción adscrito a un determinado territorio y, preferentemente, en los entes descentralizados territorialmente.

Debe tenerse presente que en general toda la doctrina francesa"⁷³ e italiana⁷⁴ niegan la existencia de estas dos clases de desconcentración. No obstante, Girola⁷⁵ hace una excepción a la regla cuando expresa que la desconcentración no es la "pura y simple transmisión de funciones en el espacio, sino transmisión de capacidad a capacidad, de competencia a competencia y por ello de órgano a órgano, aun

cuando residan en el mismo plinto del territorio del Estado".

Como se podrá observar, la negativa en distinguir la desconcentración interna de la externa obedece a que históricamente la desconcentración nació como un medio de descongestionar la administración central en provecho de los órganos periféricos sin tener que recurrir al régimen de descentralización.F"

Desconcentración Externa o Periférica

La desconcentración periférica o externa es aquella que se realiza en un órgano cuya competencia se parcializa por el territorio, es decir, sus atribuciones se localizan en una determinada circunscripción territorial.

A los elementos esenciales -competencia exclusiva y distorsión del principio de jerarquía- se le agrega un tercero, la circunscripción administrativa, que limita en el espacio la órbita de acción del órgano.

Esta categoría de desconcentración opera en sistemas jerarquizados cuyos órganos, a los cuales se les atribuye una competencia exclusiva, se encuentran radicados en determinados puntos del territorio nacional, esto es, su actividad se encamina a satisfacer necesidades del de carácter regional o localista.

Cabe recordar que nace en Francia con la competencia que se le atribuye a los Prefectos, que, a pesar de estar subordinados a la administración central, resuelven por sí los asuntos de su exclusiva competencia. y sus actos son impugnados directamente ante el Consejo de Estado.

Es menester detenernos en el análisis del elemento que tipifica la desconcentración periférica, esto es, la circunscripción administrativa.

¹⁷⁶ En este sentido André Buttqenbach. Vid. Op. Cit., pág. 89.

¹⁷¹ Buttqenbach, André. Vid. Op. Cit., pág. 90.

¹⁷² De la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., págs. 89-90.

¹⁷³ H. Bérthélemy quien en su "Traité Elementaire de Droit Administratif" -París 1933, pág. 113- expresa "se emplea la palabra desconcentración para caracterizar medidas por las cuales se aumentan los poderes o atribuciones de los agentes locales del poder central". En igual sentido se pronuncia Gulltoes en un Artículo publicado en la Revue du Droit Public. 1923. "Una mesure de deconcentration", pág. 309.

¹⁷⁴ En este sentido Forsthooff; R. Romano y, especialmente, R. Lucifredi y G. Coletti. Citado por de la Vallina Velarde. Vid. Op. Cit., pág. 90.

¹⁷⁵ Girola. Vid. Op. Cit., pág. 41.

La Circunscripción Administrativa

Para el profesor Fueyo Alvarez¹⁷⁷ la circunscripción administrativa se produce cuando se toma el territorio como base de una delimitación de la esfera de competencia administrativa.

Se proyecta, en consecuencia, sobre un territorio determinado dentro del cual ejerce su competencia un órgano administrativo.

Santi Romano¹⁷⁸ expresa que es necesario que el Estado esté representado por sus órganos en todas partes del territorio nacional, necesidad que crece, naturalmente, en razón directa de la extensión del territorio del Estado y de la amplitud de sus fines, a cuyo efecto a determinados órganos se les fija un ámbito de actuación delimitado que es la circunscripción administrativa.

Es en relación con la circunscripción administrativa, es decir, el límite competencial en cuanto al territorio donde a juicio de De la Vallina Velarde¹⁷⁹ se manifiesta la más importante de las desconcentraciones.

El órgano desconcentrado externa o peritéricamente tiene asignado un límite espacial dentro del cual desarrolla su competencia exclusiva.

La competencia enmarcada por el territorio ha sido objeto de un estudio especial por la doctrina. En efecto, hay quienes piensan, siguiendo el criterio francés que las circunscripciones administrativas deben ser iguales, simétricas y ordenadas. En otras palabras, proyectan la competencia sobre un ámbito territorial

determinado con antelación. El ejemplo típico de este procedimiento lo constituye la circunstancia de dividir a priori el territorio nacional en provincias, departamentos, distritos, etcétera.¹⁸⁰

Sin embargo, en la actualidad se prefiere fijar una circunscripción administrativa de acuerdo con los reales intereses localistas, tomando en consideración, principalmente, los accidentes geográficos y los factores de índole económica que permiten amalgamar un cierto interés común. Al respecto opina Santi Romano¹⁸¹ que más que por una fría y preconcebida división del territorio la circunscripción administrativa debe ser determinada por la necesidad misma de los oficios, órganos administrativos y por el fin que se persigue con ellos.

En un intento de radicar una competencia determinada en órganos que operan en cierto espacio territorial debe tenerse presente que este límite competencial debe obedecer a un conjunto de intereses comunes y no a una división matemática y uniforme como lo es el Departamento francés.

Observadas las cosas desde el punto de vista de nuestra realidad positiva tenemos que al Servicio de Gobierno Interior que establece la Constitución Política del Estado en los artículos 88 a 92 se le asignan determinadas circunscripciones con una competencia específica. Sin embargo, debe recordarse que en 1925, fecha de promulgación de nuestra Carta Política, estaba en pleno auge la teoría del acto de gobierno y el acto de administración y por ello se prefirió asignar competencia gubernativa al Servicio de Gobierno Interior y facultades de administración a entidades descentralizadas

171 Fueyo Alvarez. "Distribución Orgánica y territorial de la Administración", Revista de Administración Pública Española No. 5, 1951, pág. 77.

178 Santi Romano. "Decentralización administrativa", en Enciclopedia Giuridica Italiana, IV parte I-II, pág. 439.

179 De la Vallina Vera-ce. Vid. OP. Cit., pág. 115.

180 En Francia, una de las obras en el orden administrativo del régimen posterior a la Revolución fue el establecimiento de circunscripciones administrativas totalmente artificiales y uniformes.

181 Santi Romano. Vid. Op. Cit., pág. 441.

territorialmente, tales como las Asambleas Provinciales y las Municipalidades que consagran los artículos 93 a 106 de nuestra Carta Fundamental.

Las razones expuestas nos inducen a pensar que el Servicio de Gobierno interior no cumple los requisitos que harían de él un órgano desconcentrado periféricamente. Con la salvedad de que la distinción entre acto de gobierno y acto de administración se mantiene sólo por razones históricas y que el Intendente titular de la circunscripción provincial tiene, en virtud de la ley 7164, algunas de las facultades administrativas que se les confirieron a las Asambleas Provinciales que aún no han sido reguladas por la ley.

Dentro del sistema centralista, en nuestro derecho positivo no se advierten, salvo un estudio exegético más profundo, órganos desconcentrados periféricamente, por cuanto todos aquellos que obran por sí mismos dentro de una circunscripción territorial dada lo hacen por delegación del jerarca. A vía de ejemplo podemos citar los Servicios Impuestos Internos, Aduanas, etcétera.

En cuanto a las entidades personificadas que transfieren a sus órganos una cierta porción de competencia en un ámbito territorial determinado, tampoco configuran una desconcentración periférica por cuanto obran mediante el procedimiento de la delegación. Verbigracia: Empresa Portuaria de Chile, Servicio Nacional de Salud, etcétera.

VIII. SINTESIS y CONCLUSIONES

Se puede afirmar, en general, que si bien la desconcentración administrativa forma parte del estudio del servicio público ella no puede ser considerada como un régimen de administración.

Los regímenes o sistemas de organización administrativa dicen relación con la persona que realiza la función pública. De este modo el sistema será centralizado si los cometidos estatales se efectúan a través de la persona jurídica Fisco. En cambio, será descentralizado cuando las necesidades públicas se satisfagan por organismos estructurados con personalidad jurídica propia que son conocidos por la doctrina bajo la denominación genérica de entes autónomos.

Los regímenes de organización administrativa se proyectan en sentido externo, ya que se refieren a los sujetos jurídico-administrativos que actúan para cumplir los fines públicos

El análisis interno de toda entidad administrativa personificada permite observar que se compone de porciones funcionales con proyección externa llamados órganos administrativos. Toda entidad administrativa personificada supone la existencia de órganos.

En las relaciones orgánicas que se producen dentro de un sujeto administrativo se observan ciertos fenómenos jurídicos que, al ser examinados en función propia, constituyen instituciones administrativas con perfiles propios e individuales. Esto sucede con la jerarquía, la coordinación orgánica, el desplazamiento de poderes entre los órganos, la delegación, la desconcentración, etcétera.

La desconcentración es, en consecuencia, un fenómeno jurídico-administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias, debilitada, por consiguiente, los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une.

Se desconcentra un órgano en función inter-

na, esto es, se desliga en cierto sentido de los poderes que dimanan del principio jerárquico.

Sólo cabe la aparición de este fenómeno en una estructura de jerarqu(as, y lo tendremos siempre presente cuando la norma objetiva dota de competencia con carácter exclusivo a un órgano integrante de un sistema jerarquizado..

La atribución de competencia no puede ser hecha a un órgano que ocupe la cúspide del sistema, por cuanto si así sucediera se estaría, en el régimen centralizado (Presidente de la República), aumentando los poderes de la unidad total, y en el régimen descentralizado (Autoridad máxima del ente autónomo), ampliando la competencia integral de la entidad personificada.

Dada la circunstancia de que la desconcentración es un fenómeno interno puede presentarse tanto en la estructura personificada del Estado o Fisco como en las entidades autónomas. Sin embargo, adquiere mayor nitidez en el sistema centralizado, por cuanto en éste los órganos son más visibles, tangibles y conocidos. La dimensión del sistema permite verificar el fenómeno desconcentrador en plenitud.

En cambio, en las entidades personificadas adscritas al régimen descentralizado los órganos no se aprecian con la claridad debida, pero esta circunstancia no obsta a que puedan desconcentrarse.

A pesar de ser un fenómeno interno, la desconcentración se produce sólo respecto de órganos. No existe desconcentración de reparticiones, oficinas o funcionarios.

La causa de la desconcentración es siempre una norma objetiva que radica una porción de competencia en forma exclusiva en un órgano determinado.

Desde el punto de vista técnico-administrativo la desconcentración puede ser el fruto de

una reforma administrativa. En este sentido la competencia se redistribuye entre los componentes del aparato administrativo.

La competencia que se proyecta en un órgano desconcentrado debe ser ejercida por éste como único titular de ella, en atención a que un descenso de competencia del jerarca hacia sus subordinados en que se actúa por orden o a nombre del superior es simplemente delegación y no desconcentración.

El efecto que produce la desconcentración es una distorsión de las relaciones jerárquicas y en este sentido no cabe al órgano superior revisar lo actuado por el inferior. Las decisiones emanadas de un órgano desconcentrado son definitivas, causan estado y agotan la vía administrativa. El jerarca sólo mantiene las potestades de organización y las disciplinarias, y en el aspecto propiamente funcional del órgano está capacitado para dictar lineamientos generales que aseguran la unidad de acción del sistema.

Finalmente, corresponde manifestar que si la competencia exclusiva se ejerce sobre un ámbito territorial determinado o circunscripción administrativa surge una modalidad especial de la desconcentración llamada desconcentración periférica o externa.

BIBLIOGRAFIA

- Alessi, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Italiano*. Dott. A. Guiffré. Editare Milán 1958. 1a. Edición.
- Aylwin Azácar, Patricio. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago-Chile, 1952.
- Aylwin Azocar, Patricio. *Derecho Administrativo*. Apuntes de clases. Tomo 11. Editorial Universitaria, Santiago-Chile, 1957.

- Aylwin Azócar, Patricio. *Apuntes Complementarios de su Manual de Derecho Administrativo*. Redactados por R. Abeliuk y B. Moreno. Editorial Universitaria. Santiago-Chile, 1954.
- Bérthélemy, H. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. 8a. Edición. París. Edit. Rousseau, 1916.
- Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*. El Ateneo B. Aires, 1947.
- Bielsa, Rafael. *Tratado de Derecho Administrativo*. 3er. Tomo. 6a. Edición. Editorial Depalma, B. Aires. 1955.
- Bielsa, Rafael. *Los Conceptos Jurídicos y su Terminología*. Segunda Edición aumentada, Editorial Depalma, B. Aires, 1954.
- Bielsa, Rafael. *Estudios de Derecho Público*. Tomo 111. B. Aires, 1951.
- Bielsa, Rafael. "Régimen Jurídico de las Autorizaciones y Aprobaciones Administrativas" en Anuario del Instituto de Derecho Público. Tomo V.
- Bonnard, Roger. *Précis de Droit Administratif*. Recueil Sirey. París, 1935.
- Buttgenbach, André. *Theorie Générale des Modes de Gestions des Services Publics en Belgique*. Belgique, 1952. Maison E. Lacier.
- Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Cannons, René. *La Notion de Etablissement Public en Droit Administratif Français*. París. Librairie G. de Drojt, 1959.
- Corail, Jean Luis de. *La Crise de la Notion Juridique de Service Public en Droit Administratif Français*. París, 1954.
- Daniel, Manuel. *El Control Jurídico de la Administración*. Editorial Universitaria Santiago-Chile, 1960.
- De Valles, Arnaldo. *Elementi di Diritto Amministrativo*. 3a. Edic. Padova, 1956.
- De Valles, Arnaldo. *Teorie Giurídica della Organizzazione dello Ststo*. Tomo 1. Padova, 1931-1936.
- De Labaudere, André, *Traité Elementaire de Droit Administratif*. Parfs, 1953.
- De la Vallina Velarde. "La Desconcentración Administrativa", Revista de Administración Pública. No. 35 mayo-agosto, 1961, Madrid.
- Diez, Manuel María. *Servicio Público de Radiodifusión*. Editorial Valerio Abeledo. B. Aires, 1950.
- Duez, Paul Debeyre, Guy. *Traité de Droit Administratif*. Librería Dalloz, París, 1952.
- Duguit, León. *Manual de Derecho Constitucional*. Segunda Edición. Edit. F. Beltrán. Madrid, 1926.
- Entrena, Cuesta. *Los Movimientos Centralizados en Inglaterra*. Madrid, 1960.
- Fernández de Velasco, Recaredo. *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*. Tomo 1. 2a. Edición. Librería Boch. Barcelona, 1930.
- Fiorini, Bartolomé. *Teoría de la Justicia Administrativa*. Editorial Alfa, B. Aires, 1944.
- Forti, Ugo. *Diritto Amministrativo*. Napoli, 1931.
- Forti, Ugo. *Nozione e Classificazione degli Organi, en Studi di Diritto Pubblico*. Roma, 1937.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 8a. Edic. Editorial Porrúa, México, 1960.
- Frágola, Umberto. *Gli Atti Amministrativi*. Torino, 1952.
- Franchini, F. *La Delegazione Amministrativa*. Milán, 1950.
- Fueyo, Alvarez. "La Distribución Orgánica y Territorial de la Administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento". Revista de Administración Pública. No. 5. España.
- García, Trevijano Fos. *Principios Jurídicos de*

- la Organización Administrativa.* Madrid, 1957.
- Garrido Falla, Fernando. *Las Transformaciones del Régimen Administrativo.* Madrid, 1954.
- Garrido Falla, Fernando. *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional.* Madrid, 1950.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo.* Madrid, 1958.
- Garrido Falla, Fernando. "Centralización y Descentralización". En Nueva Enciclopedia Jurídica Seix.
- Giannini Massino, Severo. *Il Decentramento nel Sistema Amministrativo en Problemi della Pubblica Amministrazione.* Bologna, 1958.
- Górnex-Lobos Somavía, Felipe. *Sistema de Organización Administrativa.* Memoria de Licenciado. Edit. Universitaria. Santiago-Chile 1961.
- Guilloes. "Une Mesure de Deconcentration". Artículo publicado en la Revue du Droit Public, 1923.
- Harris, J.P. *La Dinámica della Pubblica Amministrazione dello Stato Contemporaneo.* Bologna, 1957.
- Hauriou, Maurice. *Précis Elementaire de Droit Administratif.* Quatrieme Edition, Recueil Sirey Paris. 1937.
- Iribarren, Juan Antonio. *Lecciones de Derecho Administrativo.* Santiago-Chile. Editorial Nascimento, 1936.
- Jara Cristi, Manuel. *Manual de Derecho Administrativo.* Editorial Jurídica de Chile, 1948.
- Jesse. Gastón. *Principios Generales de Derecho Administrativo.* Editorial Depalma. Tomo 11. B. Aires, 1959.
- Kelsen, Hans. *Teoria General del Estado.* Editorial Nacional, México, 1951.
- López. Rodó. *Estructura V Funciones de la Administración Financiera.* Ponencia general presentada en el XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Wiesbaden en 1959.
- Méndez, Aparicio. *La Jerarquía.* Imprenta Rosgal, Montevideo, 1950.
- Merino, Ernesto. *Derecho Administrativo,* Imprenta Universitaria. Santiago-Chile, 1936.
- Miranda, José. *La Jerarquía Administrativa.* Revista de Derecho y Ciencias Sociales de Uruguay. Tomo 11.
- Miele, Giovanni. *Principi di Diritto Amministrativo.* Padova, 1953.
- Olgún Juárez, Hugo. *Extinción de los Actos Administrativos.* Editorial Jurídica de Chile, 1960.
- Piccinini G., Doris. *Teoría del Decaimiento de los Actos Administrativos.* Tesis Inédita. Santiago-Chile, 1963.
- Planiol y Ripert. *Traité Practique de Droit Civil Franceis.* Tomo I. París, 1925.
- Ponee Cumplido, Jaime. *Los Servicios Públicos Desconcentrados.* Jornadas de Derecho Público efectuadas en la Universidad Católica de Valparaíso. Octubre de 1962. (Trabajo mimeografiado).
- Puchetti, Antonio. *Il Ricorso Gerarchico.* Padova, 1938. XVI.
- Raggi, Luigi. *Oiritto Amministrativo.* Vol. 11. Terza Edicione. Padova, 1939.
- Ranelletti, Oreste. *Gli Organo dello Stato.* Revista de Diritto Pubblico, Vol. 1, 1909.
- Resta, Rafael. *La Revoca gli Atti Amministrativi.* Edit. Dott. A. Guiffre. Milano, 1939.
- Royo, Villanova. *Elementos de Derecho Administrativo.* Imprenta Castellana 12a. Edición. Valladolid, 1930.
- Real Academia de la Lengua. *Diccionario Espasa Calpe, S.A.* Segunda Edición. Madrid, 1950.
- Revista de Derecho Público. Editada por el

- Seminario de Derecho Público de la Universidad de Chile. No. 1. Santiago, 1963.
- Revista de Administración Pública Española.
- Rubio, Isaac. *Proceso de Formación de un Acto Administrativo*. Editorial Jurídica de Chile, 1960.
- Santa María de Paredes, Vicente. *Curso de Derecho Público*. 4a. Edición. Madrid, 1890.
- Santi, Romano. *Decentramento Amministrativo*. Enciclopedia Giurídica Italiana IV. Parte 1, 11 Y 111.
- Sayagüés Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Edit. Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1953.
- Serrano Guirado, Enrique. "El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado". Revista de Administración Pública Española No. 10, 1953.
- Silva Cimma, Enrique. *La Contrelorie General de la República*. Editorial Nascimento, Santiago-Chile, 1945.
- Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno V Comparado*. Tomo 1. Editorial Jurídica de Chile, 1954.
- Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno V Comparado*. Tomo 11. Editorial Jurídica de Chile, 1961.
- Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo*. Tomos I y 11. Apuntes de clases, Editorial Universitaria S, A. Santiago-Chile, 1957.
- Varas Contreras, Guillermo. *Derecho Administrativo*. Edit. Nascimento, Santiago-Chile, 1940,
- Vargas, Moisé. *Derecho Administrativo*. Imprenta Universitaria, Santiago-Chile, 1932.
- Villar Palasi, José Luis. "La Actividad Industrial del Estado en Derecho Administrativo". Revista de Administración Pública, Tomo 111. Madrid, 1950.
- Villegas Basavilbaso, Benjamín. *Derecho Administrativo*. (3 Tomos). Editorial Tipográfica Editora Argentina. 1950, 1951 Y 1952.
- Waline, Marcel. *Traité Elémentaire de Droit Administratif*. 6a. Edición. Recueil Sirey Paris, 1952.
- Waline, Marcel. *Cours de Droit Administratif*. Licence 2me. année 1954-1955. París.
- Waline, Marcel. *La Noción de Servicio Público*. La Ley. B. Aires, 1954.
- Zanobini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*. Traducción de la 5a. edición y actualizada con la 6a. edición. Ediciones Arayú, Librería Editorial Depalma S. A. I. y C. Buenos Aires, 1954.
- Zanobini, Guido. *La norma interna de Diritto Pubblico*. Año V 11. Parte 11.

París y la región parisiense*

ANNE VIDAL-DURUPTY ••

Cuando el señor Chirac fue electo alcalde de París el 25 de marzo de 1977, no era más que el duodécimo encargado de esta función y el único electo y no designado desde la época de la revolución francesa de 1789. La capital había tenido siempre un estatuto especial con respecto a las otras comunas de Francia. La historia convulsionada de la ciudad y la acumulación en París de todos los poderes hacían temer a los sucesivos gobiernos los efectos que podrían dimanar de la autonomía política y administrativa de esta colectividad local particular. No es sino hasta 1975 y 1976 que París y después la Región de Ile-de-France fueron aproximadas al derecho común. Este alineamiento fue acrecentado con la reforma descentralizadora de 1982 (ley del 2 de marzo).

Más allá de su estatuto jurídico, es evidente que la región parisiense ocupa una plaza totalmente específica y preminente en Francia, que

no puede ser ignorada en un estudio sobre París. Algunos datos! lo testimonian:

Territorio	2.2%	del territorio nacional
Demografía	18.5%	de la población nacional (10,073,059 habitantes].
	24.5%	de la población urbana.
	21%	de los activos franceses.
Economía	24%	del sector industrial.
	69%	del sector terciario.
	23%	de las exportaciones.
	27%	de las importaciones.
	64%	de las sedes sociales de las empresas con más de 500 asalariados.
	40%	de los funcionarios superiores.

* Traducción de José Cbanes Nieto.

** Asistente de investigación en el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia.

1 Conseil Régional d'Ile-de-France et Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France. Panorama de l'Ile-de-France. Septiembre de 1984.

Así, el grado de autonomía de París y de su región, su organización administrativa, su ordenamiento y su gestión son decisivos al nivel nacional tanto como al local. Estos son los diferentes puntos que el presente estudio se propone describir, reteniendo los aspectos más significativos. Veremos primero la Región de Ile-de-France, después la ciudad de París y finalmente el control del Estado sobre estas colectividades.

1. LA REGION DE ILE-DE-FRANCE. ADMINISTRAR PARA 10 MILLONES DE HABITANTES

El formidable crecimiento de la aglomeración parisiense posterior a la segunda guerra mundial hizo necesaria la elaboración de nuevos marcos jurídicos e institucionales. Los poderes públicos pudieron jugar un papel determinante en la contención del crecimiento urbano, pues, si este tipo de intervención directa es mal admitido en los Estados Unidos de América, por ejemplo, corresponde a una tradición profundamente arraigada en un país como Francia.¹

Las Instituciones Regionales

El 2 de agosto de 1961, con la creación del distrito de la región le dio su primera cohesión. Su tarea era estudiar los problemas de ordenamiento y equipamiento regional, particularmente la amplia infraestructura del transporte, que actualmente continúa en la primera línea del presupuesto regional. El distrito fue reemplazado en 1976 por la Región de Ile-de-France, que reagrupó los ocho departamentos crea-

dos en 1964: Hauts de Seine, Yvelines, Essonne, Seine-et-Marne, Val d'Oise, Seine-St-Denis, Val-de-Marne y París. La región tenía competencias próximas a las del distrito y el ejecutivo del Consejo Regional, integrado por personas electas, era el prefecto, personalidad nombrada por el poder central. La ley del 2 de marzo de 1982, aplicando uno de los puntos principales del programa socialista, descentraliza ampliamente a la administración regional. Las veintidós regiones francesas serán colectividades locales por completo, disponiendo de una asamblea electa al sufragio universal directo. Hasta las elecciones previstas en 1986, las regiones conservarán provisionalmente su antiguo estatuto de establecimiento público; no obstante, el ejecutivo ha sido transferido del prefecto al presidente del Consejo Regional. Este es -actualmente- Michel Giraud, también senador de un partido de oposición, quien repara y ejecuta los acuerdos del Consejo Regional y quien dirige los servicios administrativos de la región. El Consejo Regional vota el presupuesto de la región, aprueba el plan regional y es consultado sobre el plan nacional; toma decisiones que contribuyan al desenvolvimiento de la región en los ámbitos económico, social, sanitario, cultural y científico; define la política sobre los transportes y las áreas verdes.

El Comité Económico y Social es un organismo consultivo que representa en el nivel regional al sector económico, a los trabajadores, a las asociaciones, . . . Está compuesto por ciento diez miembros: representantes de empresas, de sindicatos, de profesiones liberales, de las cajas de seguros por enfermedad, de las asociaciones de padres de familia, de los consumidores, etcétera. Debe ser consultado obligatoriamente respecto a la preparación y a la ejecución del plan nacional y del regional, y sobre las orientaciones generales del presupuesto re-

¹ Les villes en mutation. Vol. 1: Politiques et finances; Vol. 2: Le rôle de pouvoirs publics. O.C.a.E., 1983.

gional. Puede, por otra parte, dar su opinión sobre los proyectos económicos, sociales y culturales de la región.

El presidente del Consejo Regional es auxiliado en sus tareas administrativas y políticas por un gabinete. Un director general de servicios administrativos tiene bajo su autoridad diversas direcciones. Este conjunto funciona según el organigrama de la página siguiente.

Además, un determinado número de organismos específicos, más o menos independientes, auxilian a la región en su política general de ordenamiento: Instituto del Ordenamiento y del Urbanismo de la Región de Ile-de-France, Agencia de las Areas Verdes, Agencia Territorial y Técnica de la Región Parisiense y el Comité Regional del Turismo y del Esparcimiento.

La región detenta sus competencias esenciales en el ámbito de la economía y de la planificación. La reforma de 1982 no ha cambiado las cosas al respecto. El departamento, en el conjunto del territorio francés, permanece como el escalón administrativo fundamental; por el contrario, la ley del 2 de marzo atribuye a las regiones "la obligación del desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico y del ordenamiento del territorio". Las regiones elaboran un plan regional y son consultadas respecto a la elaboración del plan nacional. Algunas competencias del Estado han sido transferidas a las regiones a partir de 1982. Esencialmente, se han referido a la formación profesional continua y al aprendizaje.

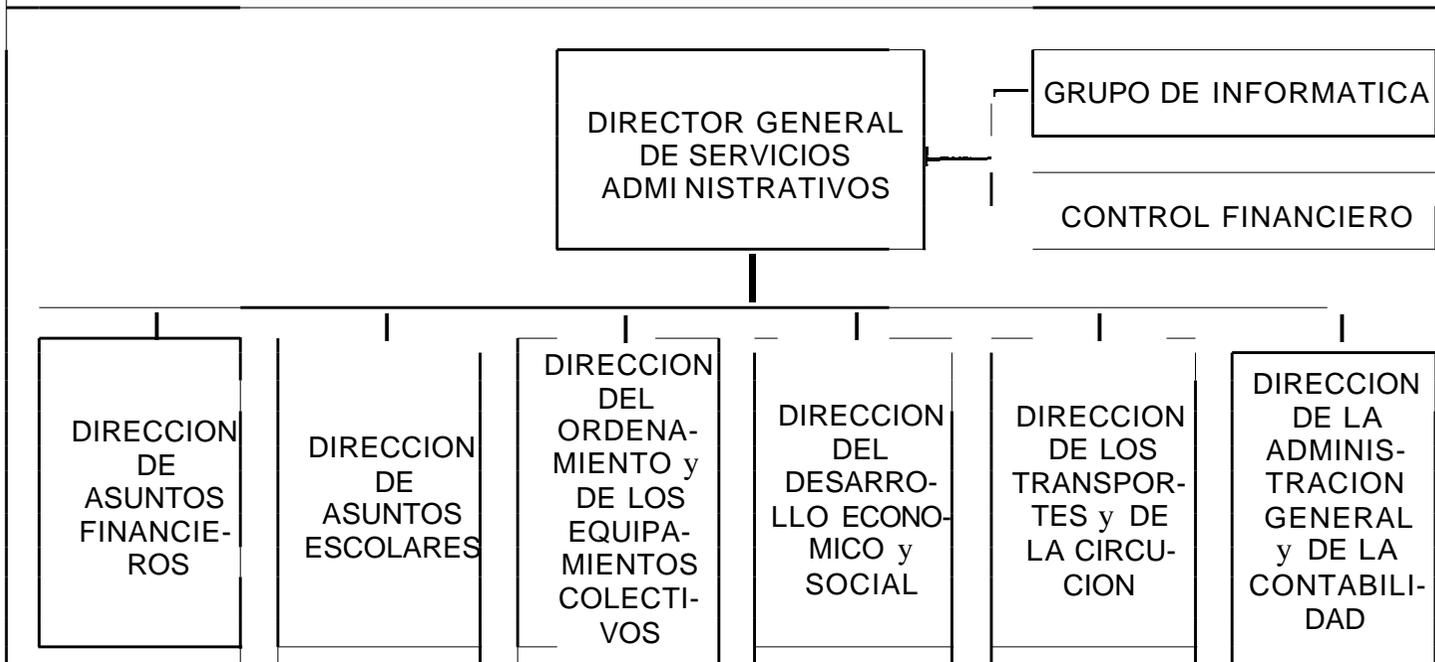
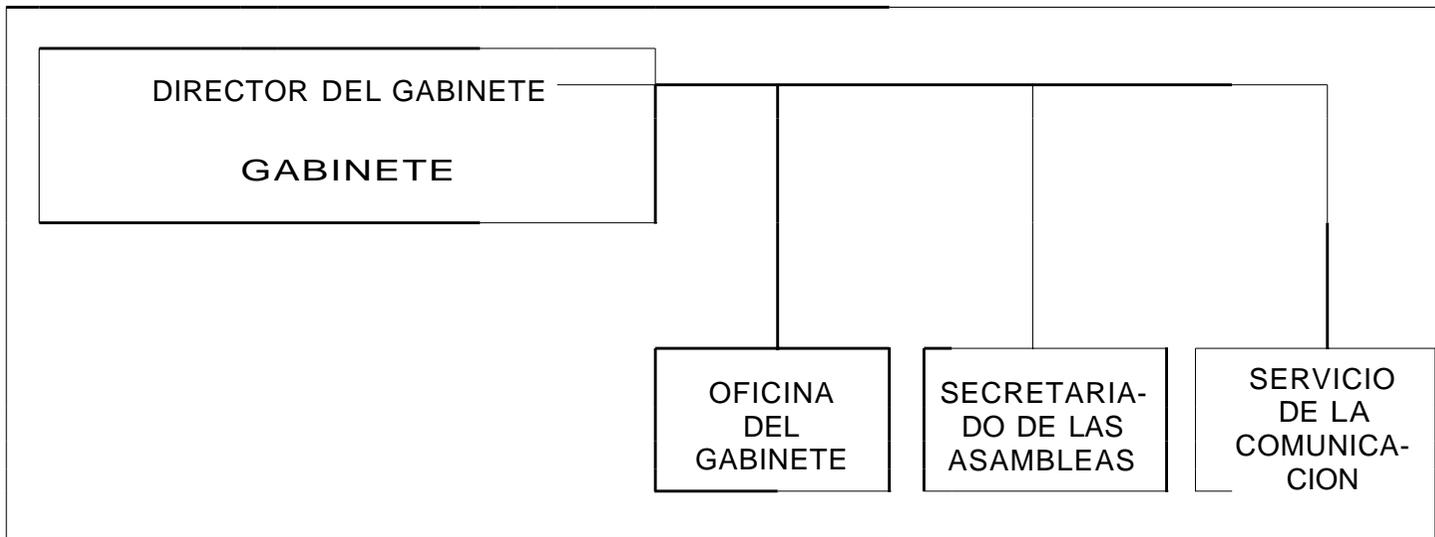
Las regiones disponen en Francia de presupuestos limitados por varias razones. Ellas son muy recientes y tienen competencias más restringidas que las otras colectividades territoriales, y su papel se ha desenvuelto en un momento en que era difícil incrementar la carga fiscal. La región de Ile-de-France dispone, pues, de

medios relativamente modestos; el presupuesto de 1984 era de 3,360 millones contra 20 mil millones aproximadamente para la ciudad de París (cf. infra); sin embargo este presupuesto representa la tercera parte de la suma de los otros veintiún presupuestos regionales. Los ingresos provienen principalmente de fuentes fiscales, de subsidios y de empréstitos. Estos representaban el 21 por ciento de los ingresos en 1984 y la carga de la deuda alcanzaba 17.7 por ciento de los egresos. A pesar de los medios presupuestarios y humanos modestos, la región ha sabido jugar un papel importante en el desarrollo y el ordenamiento de la región parisienne.

El Ordenamiento de la Región Parisiense

Algunos datos demográficos son necesarios para comprender los problemas que debería resolver la región.

La región comprende (1982) un poco más de 10 millones de habitantes, lo que representa un crecimiento muy pequeño con relación al censo de 1975 (+ 1.96%). La población parisienne está, pues, estabilizada y alcanzará un máximo de 12 millones de habitantes en el año dos mil. Tradicionalmente, y particularmente cuando el famoso "boom" de la postguerra, el crecimiento demográfico se debía a la emigración de los provincianos hacia la capital, pero esta tendencia se ha modificado, se ha revertido a partir de los años sesenta. De 1975 a 1982, el saldo de los intercambios de población con el exterior ha sido netamente deficitario (-291,000 habitantes), y el aumento de la población reside desde entonces en el exceso de nacimientos con relación a los decesos, tasa de crecimiento natural que es el doble de la media nacional. Mas la situación dernoo-



gráfica es muy contrastada al interior de la región. París mismo se despuebla (-5.4 por ciento de 1975 a 1982- población actual de alrededor de 2,100,000 habitantes) y el dinamismo demográfico máximo caracteriza a la "gran corona". Estos datos, muy diferentes en el tiempo y el espacio, explican las políticas de ordenamiento que se han seguido.

Hasta hace veinte años, la sobrepoblación de la capital parecía inexorable y los ordenamientos prospectivos aparecían como indispensables para mejorar las condiciones de vida, de trabajo y de desplazamiento de los habitantes, y para restablecer el equilibrio entre el oeste y el este -netamente desfavorecido- de la capital. Los principios de una nueva organización fueron forjados en el esquema director del ordenamiento y del urbanismo de la región parisiense, hecho público en 1969, y regularmente revisado después para ser adaptado permanentemente a la evolución de la región. Uno de los principales fines era acercar a los habitantes empleos, comercios y esparcimiento con la ayuda de varios programas.

En los alrededores existentes se emprendió la restructuración del tejido urbano, para crear polos de atracción y mejorar el habitat. Un esfuerzo particular era preconizado para remediar la degradación a todos los niveles de los "grandes conjuntos habitacionales" acompañados de graves problemas sociales.

Por otra parte, para canalizar la urbanización creciente fue decidida la creación de centros enteramente nuevos, situados a una distancia de quince a treinta kilómetros de París y bien comunicados con la capital. Cinco "ciudades nuevas" fueron así fundadas (Saint-Quentin-en-Yvelines), Evry, Melun-Sénart, Marns-la-Vallée, Cergy-Pontoise. A diferencia de los grandes conjuntos habitacionales donde solamente la función de habitación era tomada en conside-

ración, las ciudades nuevas debían ofrecer todos los equipamientos públicos y privados necesarios y empleos en el mismo lugar. Este último punto ha sido un fracaso, causado esencialmente por la "estagnación" económica; no obstante, las ciudades nuevas albergan actualmente 500,000 habitantes.

Además, frente al incremento demográfico, la prioridad absoluta ha sido dada a los transportes colectivos. Esta política particularmente dinámica ha sido un éxito incontrovertible (cuatro millones de pasajeros transportados en el metro por día laborable en la Red del Expreso Regional); anualmente, el 65 por ciento del presupuesto regional está consagrado todavía a los transportes.

Es necesario subrayar las inflexiones que ha tenido la política regional. Cuando era indispensable al mayor número vivir en la región parisiense, en la primera etapa el acento se puso, desde entonces, en la calidad de vida. Numerosas acciones se pusieron en práctica en los campos del medio ambiente, de las áreas verdes, de la cultura, de los deportes.

Además, con el crecimiento de las competencias de las regiones en 1982 y 1983, las instituciones regionales deberían desempeñar un papel mayor en el desenvolvimiento económico local. Estos dos temas constituyen también el objetivo del "Contrato de Ile-de-France", firmado el 17 de abril de 1984. El principio de los contratos del Plan Estado-Región fue instituido por la ley del 29 de julio de 1982, que contiene la reforma de la planificación. Sería más exacto hablar de compromisos recíprocos, pues el "contrato" carece de fuerza jurídica coercitiva. No obstante, este documento compromete una parte importante de las inversiones del Estado y de la región durante la vigencia del IX plan, es decir, hasta 1988. Seis temas prioritarios fueron incluidos: el

medio ambiente, el agua, el hábitat, el desenvolvimiento económico, las ciudades nuevas, los transportes y la circulación.

La administración de la vida cotidiana de los habitantes de la región parisiense está a cargo, principalmente, de las comunas que la integran y por el alcalde de París para los parisienses.

2. PARIS

Administrar una gran ciudad no es tarea fácil, particularmente cuando es, como París, la sede de todos los poderes. El objetivo de las reformas que condujeron al estatuto actual de la ciudad fue alcanzar una administración eficaz y democrática a la vez.

El Marco Jurídico e Institucional

Como lo hemos señalado, París ha estado sometido siempre a un régimen ampliamente derogatorio del derecho común.³ Así, la ciudad no tenía alcalde, el presidente del Consejo Municipal ejercía funciones esencialmente representativas. El poder efectivo recala en dos representantes del Estado: el prefecto encargado del ejecutivo del Consejo Municipal y el prefecto de policía, encargado de mantener el orden, que eran igualmente autoridades del departamento del Sena. La ley del 31 de diciembre de 1975 acercó el régimen de París al derecho común. Sin embargo, dos diferencias subsistían. Los poderes, habitualmente a cargo del alcalde en materia de policía, permanecían en manos del prefecto de policía, y el territorio de París continuaba abrigando dos colectividades: la ciudad y el departamento; un consejo único actuaba como Consejo Municipal y como Consejo General. El consejo se integraba por 109 miembros electos por distri-

to al escrutinio de lista mayoritaria a dos vueltas.

A partir de 1982, al momento de poner en práctica la descentralización sobre el conjunto del territorio francés, el tema de París se presentó inevitablemente. El debate tomó un carácter político acentuado, el alcalde de París era también uno de los principales jefes de la oposición. El proyecto de establecer veinte alcaldes en la capital era denunciado como una operación destinada principalmente a debilitar al señor Chirac. Las pasiones se calmaron cuando se demostró que la reforma concernía a las tres más grandes ciudades de Francia (París, Lyon y Marsella) y, sobre todo, cuando resultaron veinte alcaldes de la oposición de las elecciones municipales parisienses de marzo de 1983.

El fin perseguido por las autoridades gubernamentales era doble. Se trataba, por una parte, de alinear a París al derecho común dentro del marco de la descentralización y, por la otra de acercar la administración municipal a los habitantes en un afán de democratización. En consecuencia, París está regido en lo esencial por el Código de las Comunas y por la Ley llamada "PLM" (París, Lyon, Marsella) del 31 de diciembre de 1982.

Cada seis años, los parisienses eligen el Consejo de París. El Consejo de París regula los asuntos de la ciudad mediante sus acuerdos (o del departamento cuando actúa como Consejo General). Con posterioridad a la ley del 31 de diciembre de 1982, el Consejo se compone de 163 miembros. Estos son elegidos por seis años según el sistema de representación proporcional ponderada, en el marco de un escrutinio de lista a dos vueltas. Cada sector electoral representa a un distrito: el número de representantes está en función de la población del distrito, de tal manera que el primer distrito

³ Granier. Jean-Peul. "Le maire de Paris de 1789 a nos jours", en Pouvoirs No. 24, 1983.

cuenta con tres y el decimoquinto con diecisiete. Cada miembro pertenece a una de las siete comisiones permanentes del Consejo:

- Asuntos financieros y presupuestarios, subsidios;
- Administración general, personal, **contencioso**;
- Circulación, transportes, vialidad, policía, seguridad;
- Enseñanza, cultura, juventud, deportes, medio ambiente, parques y jardines;
- Asuntos sociales, salud;
- Ordenamiento urbano, construcción y habitación, dominio público;
- Asuntos económicos, industriales y comerciales, turismo.

El alcalde y sus adjuntos son electos en el seno del Consejo de París, La función de alcalde es incompatible con la de presidente del Consejo Regional de Ile-de-France, pero el alcalde puede ser miembro del gobierno. Como todos los alcaldes de Francia, el alcalde de París es a la vez agente del Estado y de la comuna. Como agente del Estado, sus tareas son reducidas, está encargado de la publicación y de la ejecución de las leyes, es oficial de la policía judicial y oficial del registro civil. Como agente de la comuna, el alcalde de París convoca y preside el Consejo de París, prepara y ejecuta sus acuerdos, particularmente el presupuesto, es el jefe jerárquico de los agentes comunales; por el contrario, los poderes de policía corresponden siempre a un prefecto de policía (cf, infra). El alcalde puede delegar sus poderes y la firma a sus adjuntos. El número de adjuntos no puede exceder el 30 por ciento del total legal del Consejo de París (163 miembros). Actualmente existen 48, entre ellos los 20 alcaldes de distrito. El primer adjunto está encargado de la coordinación de la acción mu-

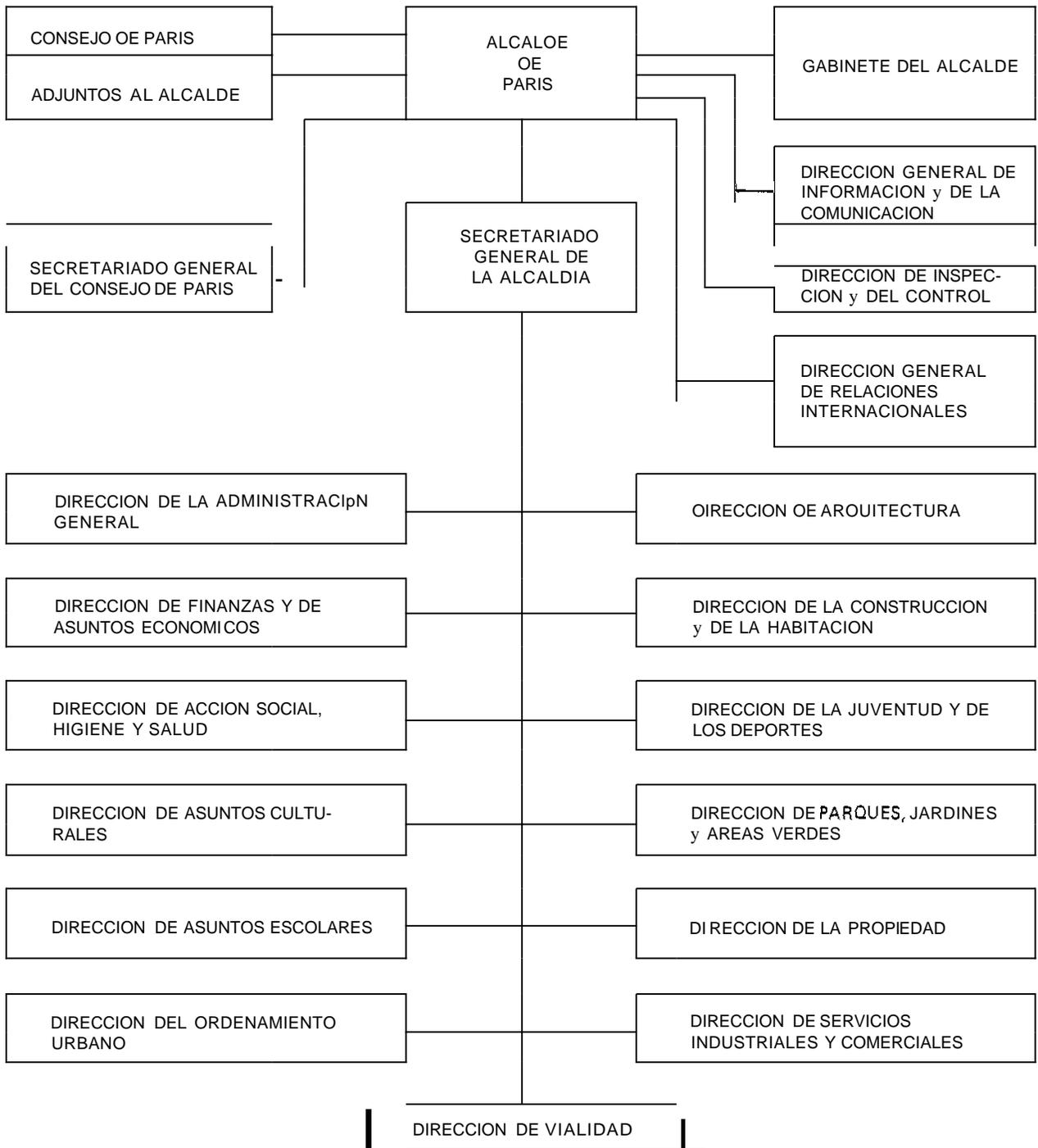
nicipal; los restantes son responsables de un ámbito de competencia específica (relaciones internacionales de la ciudad, enseñanza, empleo, urbanismo, etcétera).

Los efectivos de la ciudad se elevan a 38,000 personas, repartidas de conformidad con el organigrama de la página siguiente.

Asimismo, tres establecimientos públicos y una asociación dependen de la ciudad de París: Asistencia Pública, Oficina de Ayuda Social, Crédito Municipal y Taller Parisiense de Urbanismo.

Algunos servicios están directamente adscritos al alcalde y los servicios administrativos están sujetos a la autoridad de un secretario general, que depende del alcalde. Las direcciones y los servicios que figuran en el organigrama cubren el conjunto de competencias correspondientes a la comuna. Estas actividades son las mismas de todas las comunas francesas, pero evidentemente son cuantitativamente más importantes, basta considerar la magnitud del presupuesto en ejercicio: diecinueve mil novecientos millones de francos en 1985. Los dos sectores más grandes de egresos corresponden al sector social, de una parte; escolar, deportivo y cultural, de otra. Los ingresos de la ciudad provienen de fuentes diversas:

- Impuestos directos pagados por los parisienses (de los cuales corresponden a las contribuciones profesionales el 57.7 por ciento, a las de habitación el 25.3 por ciento a las prediales el 17 por ciento ..43% .
- Contribuciones indirectas 7%.
- Subsidios del Estado y de otras colectividades y organismos 30%.
- Contribuciones por los servicios públicos comunales (solamente están equilibrados los costos de la limpieza y barrido de calles) 16%.



El problema de las finanzas locales es probablemente el más importante que han debido afrontar las comunas desde hace muchos años. Las sucesivas reformas modificaron poco a poco un régimen muy complejo y no siempre bien adaptado a las necesidades actuales de las colectividades locales. La reforma del sistema es esperada por las colectividades como un complemento indispensable de la descentralización emprendida en 1982.⁴

¿París Democratizado?

Habiendo sido Pares objeto de una administración centralizada durante mucho tiempo, dependiendo enteramente del Estado, es conveniente preguntarse si la descentralización operada en 1975 y después en 1982 ha conducido a una democratización de la administración parisiense. Una primera respuesta positiva es evidente, porque los parisienses eligen de ahora en adelante a su alcalde. Pero más allá de esta democracia política, ¿es posible un acercamiento entre la administración y los ciudadanos en una gran ciudad? Este era el fin de la ley del 31 de diciembre de 1982 que instituyó los Consejos de Distrito; era también el objeto de las estructuras informales establecidas por la misma alcaldía,

El asunto de la participación de los habitantes es esencial en la comuna, puesto que se trata del nivel administrativo más próximo a los ciudadanos. Si la participación se da casi por sí misma en las pequeñas comunas es, por el contrario, muy difícil de hacerla realidad en los medios urbanos con gran densidad de población. Desde hace una decena de años, paralelamente a la reforma del estatuto y de las instituciones, una reflexión ha sido emprendida sobre los medios para interesar a los parisienses

en la administración de su ciudad, de hacerlos participar en ella en la medida en que son más sensibles a uno u otro sector, y de hacer renacer la *vida* de barrio para "rehumanizar" a la capital. Así, desde el mes de julio de 1977, existen comisiones extramunicipales que son el marco de una concertación entre los representantes electos, administradores y administrados concernidos (es decir, frecuentemente los representantes de asociaciones o de sindicatos). Estas comisiones no tienen existencia jurídica obligatoria, puesto que ninguna ley las ha previsto y son completamente independientes de las comisiones propias del Consejo Municipal. Tienen un poder consultivo y constituyen una fuente de información para los responsables de la ciudad de París; pueden tener una influencia real sobre las decisiones tomadas por el Consejo de París. Actualmente existen catorce en los sectores más diversos (comercio, artesanías, taxis, deportes, Antillas-Guyana, arquitectura, franceses musulmanes creada en 1984, etcétera). Estas comisiones sólo pueden tener un papel limitado a aspectos específicos.

La ley del 31 de diciembre tiene un fin mucho más global y ambicioso. Este es el de volver a dar consistencia a los distritos parisienses y de hacerlos el ámbito de una administración cercana a los habitantes. Los distritos fueron fijados en *veinte* por una ley del 19 de junio de 1859 y eran los herederos de las aldeas que componían París. Los distritos han conservado una determinada especialidad sociológica. "El Pares de la ribera derecha, considerado como el más burgués, era opuesto al París de la ribera izquierda, más estudiantil, intelectual y libertario. . . ." Los distritos, realidades socio-

⁴ Ravanel, Jean. *La réforme des collectivités locales y des régions*. Dalloz, 1984. Capítulo sobre las finanzas locales.

s De Soto, Jean. "L'arrondissement de París": *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, No. 5. 1984.

lógicas y divisiones administrativas preexistentes, parecían el marco más apropiado para una democratización de la administración de París. No obstante, el equilibrio era difícil de establecer entre un resplandor -artificial- de la capital y un mínimo de autonomía para los distritos renovados. De conformidad con la ley del 31 de diciembre de 1982, los distritos no tienen personalidad jurídica y son subdivisiones de la comuna. Los órganos del distrito son, pues, parte de los órganos de la comuna y los "asuntos del distrito" parte de los "asuntos de la comuna". El artículo 12 de la ley establece que "los asuntos de las comunas de París, Marsella y Lyon están regidos por un Consejo Municipal y, para determinadas atribuciones limitativamente definidas por la presente ley, por los Consejos de Distrito". El Consejo de Distrito está compuesto por consejeros municipales electos en el distrito y por consejeros del distrito cuyo número es "el doble del de los consejeros municipales, sin poder ser inferior a 10 ni superior a 40". En consecuencia, existen en París 354 consejeros de distrito. Su elección se hace sobre la misma lista que los *consejeros* de París. Primero se procede a la atribución de los cargos de consejeros de París y después a la de los consejeros de distrito.

Además, al prever el artículo 16 de la ley que "las asociaciones participan en la vida municipal", se han establecido comités de iniciativa y de consulta del distrito (C.I.C.A.). Estos comités reúnen representantes de las asociaciones que lo solicitan y ejercen su actividad en el distrito. Dichos comités tienen voz consultativa y pueden, bajo determinadas condiciones, tomar parte en los debates del Consejo de Distrito.

gar con el Consejo de París sobre los asuntos que interesen al distrito. Emite opiniones, que son a menudo obligatorias, por ejemplo, en materia de urbanismo. Sus atribuciones más importantes recaen sobre el equipamiento del distrito (guarderías, casas para la juventud, áreas verdes menores a una hectárea, estadios, etcétera). El Consejo puede decidir inversiones y ejercerlas en ese ámbito y es responsable de la administración de los equipamientos. Para ejecutar bien sus tareas, el alcalde de distrito "dispone, en tanto sea necesario, de los servicios de la comuna". Algunos agentes, además, están adscritos a los alcaldes de distrito. Igualmente, los distritos disponen de medios financieros propios. La ley ha querido dejarles una cierta autonomía, sin romper la unidad presupuestaria de la ciudad ni poner en peligro su equilibrio financiero. Los recursos provienen, en consecuencia, exclusivamente de una dotación global, que es una erogación obligatoria para la ciudad de París.

3. EL ESTADO EN PARIS y EN LA REGIÃO

Frente a colectividades locales poderosas, cuyos jefes electos disponen de una legitimidad muy significativa al nivel nacional (el presidente del Consejo Regional de la Región Ile-de-France será electo por 1/5 de la población francesa), ¿cómo asegura el Estado su presencia y su control? Recordemos que, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución, es el "delegado del gobierno (quien) tiene a su cargo los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto de las leyes", y que una autonomía muy amplia sería, consecuentemente, inconstitucional.⁶

⁶ Así, en una primera etapa, el Consejo Constitucional había invalidado parcialmente la ley del 2 de marzo de 1982.

El Estado actúa al nivel de la región y de Parls por conducto de sus servicios desconcentrados; por otra parte, controla a las colectividades locales gracias a los mecanismos reformados en 1982.

Los Servicios del Estado

No obstante la descentralización de 1982-83, numerosas materias dependen todavía del Estado. A título de ejemplo, son competencias exclusivas o predominantes del Estado: la justicia, la policía, el plan nacional, las reglas generales de urbanismo, los puertos de interés nacional, la protección del patrimonio arquitectónico y urbano, la enseñanza superior, etcétera. El Estado desempeña sus misiones por la intermediación de sus servicios exteriores, situados bajo la autoridad del prefecto, comisario de la República' de la Región de Ile-de-France, comisario de la República del Departamento de Parls (actualmente Lucien Vochel). Si el prefecto perdió en 1982 su papel de ejecutivo regional y departamental, sus poderes como autoridad desconcentrada fueron reforzados. Por tanto, está encargado de la dirección del conjunto de los servicios exteriores y administra las partidas de inversión para equipamientos realizados en la región por el Estado, que representaban en 1984, en Ile-de-France, más de 13 mil millones de francos, destinados esencialmente a la habitación y al urbanismo. El prefecto dispone de:

- La conferencia administrativa regional (integrada por los prefectos de la región);
- Un importante gabinete;
- Los servicios de la prefectura de región dependientes del secretariado general de la prefectura: servicios de estudios jurídicos y del control, dirección de la programación y de las finanzas, dirección de asuntos económicos, dirección de administración, dirección del equipamiento;
- Los servicios de la prefectura de París, siendo los más importantes: la dirección de urbanismo y de los equipamientos y, sobre todo, la dirección de asuntos sanitarios y sociales de París;
- Los servicios exteriores propiamente dichos: direcciones representantes de los ministros, desconcentradas al nivel regional y/o departamental (dirección regional del comercio exterior, dirección regional del trabajo y de la protección social, dirección de correos de París, dirección departamental de asuntos sanitarios y sociales).

Además, la policía está estatizada en París. Depende de un prefecto de policía auxiliado por los servicios de la prefectura de policía. El prefecto de policía dispone de un presupuesto especial que él prepara y propone al Consejo de París. Puede solicitar la reunión del Consejo para que delibere sobre los asuntos de su competencia.

El Control del Estado

Antes de 1982, el control sobre las colectividades locales se definía como una tutela ejercida directamente por los representantes del Estado sobre los representantes electos y sobre sus actos. La ley del 2 de marzo de 1982 declara la

respecto a que los actos de las colectividades eran ejecutivos, aun antes que el representante del Estado hubiese tenido conocimiento.

7 La ley del 2 de marzo de 1982 "rebautizó" a los prefectos con el nombre de comisarios de la República; el término prefecto corresponde desde entonces al grado y el de comisario de la República a las funciones.

supresión de esta tutela. De hecho, el control administrativo (denominación actual) ha sido modificado en dos sentidos: el de una mayor autonomía de las colectividades locales y el de una mayor eficacia del control del Estado.

De esta manera, los actos de las autoridades locales son ejecutivos de pleno derecho, el control se ejerce únicamente a posteriori, recae sobre la legalidad de los actos y no sobre su oportunidad, es jurisdiccional y uniforme para el total de las colectividades locales y de los establecimientos públicos locales.

El control sobre las personas está extremadamente limitado, exclusivamente puede ejercerse en caso de falta grave a las obligaciones de los representantes electos. Colectivamente, únicamente la imposibilidad de funcionamiento normal podría justificar la disolución de una asamblea local. El Consejo de París sólo puede ser disuelto por decreto motivado en Consejo de Ministros y no puede ser suspendido.

Los actos del conjunto de las autoridades locales presentes en el territorio de Ile-de-France están controlados de conformidad con el régimen establecido por las leyes del 2 de marzo y del 22 de julio de 1982. A este propósito conviene distinguir los actos no presupuestarios y los presupuestarios. En lo que concierne a los primeros (deliberaciones de los consejos, órdenes del alcalde, etcétera), son ejecutivos desde su publicación o notificación y su comunicación al representante del Estado. (Están dispensados de esta obligación de comunicación los actos de administración cotidiana, intercambios de correspondencia). El representante del Estado dispone de un plazo de dos meses para someter el acto que estime contrario a la legalidad al tribunal administrativo, único competente para pronunciar la anulación. En el transcurso de la elaboración de esta reforma fue muy difícil establecer el equilibrio

respectivo entre la libertad de las colectividades y el necesario mantenimiento de la legalidad. Al ser los actos ejecutivos de pleno derecho, se instituyó un correctivo por conducto de la suspensión de la ejecución. Un régimen flexible en relación con el derecho común fue establecido al respecto. La suspensión es de pleno derecho si una de las violaciones invocadas parece seria y de tal naturaleza que justifique la anulación del acto reclamado; la condición habitual, relativa a la existencia de un perjuicio difícilmente reparable, está suprimida. Cuando el acto en cuestión es de tal naturaleza que compromete el ejercicio de una libertad pública o individual, la suspensión debe ser decidida dentro de 48 horas.

El juez administrativo está obligado a acordar la suspensión si se reúnen las condiciones necesarias, mientras que en el régimen de derecho común conserva siempre un poder de apreciación.

Paralelamente al control de estos actos, la autonomía creciente de las colectividades, el acrecentamiento de sus competencias y consecuentemente de sus presupuestos, supuso el establecimiento de un sistema más especializado de control de los actos presupuestarios. Anteriormente, este control se efectuaba por el propio prefecto que conservaba amplios poderes de substitución. La tutela financiera fue profundamente modificada, pero más racionalizada que aligerada. En esta óptica han sido creados nuevos organismos: las Cámaras Regionales de Cuentas, compuestas de magistrados inamovibles, que están asociados al representante del Estado. Intervienen en tres casos: presupuesto no aprobado en los plazos previstos; presupuesto aprobado con desequilibrio; presupuesto ejecutado con déficit.

En ese momento se instaura un diálogo entre la colectividad, la Cámara Regional de Cuentas

y el comisario de la República, con el fin de llegar a un acuerdo. El representante del Estado conserva en última instancia el poder de sustitución, siguiendo las recomendaciones de la Cámara o descartándolas eventualmente, pero fundando su decisión en una motivación explícita. Por lo tanto, puede determinar el presupuesto y hacerlo efectivo o inscribir los egresos controvertidos. En el ámbito de la región parisiense, es competente la Cámara Regional de Cuentas de He-de-France, situada en el este del área metropolitana (Nolsiel).

La Cámara está presidida, como todas las demás, por un consejero de la Corte de Cuentas. Juzga en su jurisdicción "el conjunto de cuentas de los contadores públicos de las colectividades territoriales y de sus establecimientos públicos, del establecimiento público regional. . . La Corte de Cuentas resuelve en apelación". El conjunto de estas reformas descentralizadoras ha provocado una nueva distribución de poderes en la vida local y las Cámaras Regionales de Cuentas son, a partir de ellas, uno de los elementos clave.

La administración de la región parisiense es particularmente compleja, pues coexisten sobre un territorio restringido múltiples colectividades y numerosos responsables cuyas competencias se suman y se mezclan. La simplificación administrativa no gana en ello, pero

ciertos puntos merecen subrayarse. La política de los transportes públicos en la región parisiense es un éxito poco discutido. En el origen de este éxito se encuentra una planificación antigua y continua, un intervencionismo masivo de los poderes públicos, importantes recursos financieros, una colaboración de todos los participantes concernidos, un cierto abandono de las medidas a favor de los transportes individuales. Algunas enseñanzas deberían aprovecharse de este ejemplo, en particular para los sectores que no han sido un éxito (habitación, seguridad).

París y la región están ahora, con algunas excepciones, alineados al derecho común de las colectividades locales y esta descentralización se acompaña de esfuerzos para mejorar la calidad de la vida de los habitantes y por su participación en los asuntos locales. Mas esto sólo ha sido posible por el estancamiento demográfico de la población.

El futuro de las instituciones parisienses en su nueva forma depende estrechamente de la evolución política. En efecto, actualmente existe un consenso por el hecho de pertenecer a la misma corriente política el presidente del Consejo Regional, el alcalde de París y los veinte alcaldes de distrito; en otros casos podría desembocarse en conflictos difíciles de administrar.

Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1984*

Los objetivos específicos y líneas de acción de la política de descentralización y desarrollo regional se orientan a lograr una mejor distribución de competencias entre las tres instancias de gobierno y a propiciar el equilibrio de facultades y funciones entre las distintas instancias de gobierno. Con esta orientación el Ejecutivo Federal expidió un decreto el 18 de junio de 1984, mediante el cual se obliga a todas las dependencias y entidades públicas a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa. Con éste se intenta evitar la concentración de decisiones, de personas y de recursos, así como la duplicación de funciones. El Programa de Descentralización permite coordinar las acciones del Ejecutivo Federal, de los gobiernos de los Estados y, a través de éstos, la de los municipios en el marco del Convenio Unido de Desarrollo. El programa incorpora decisiones en las modalidades de

reubicación, transferencia, descentralización y desconcentración de funciones.

La SARH favorece el desarrollo regional de las actividades productivas, al ampliar las facultades de sus representantes en el ámbito de obras y uso de equipo, e impulsa el desarrollo de tecnología regional. Por otra parte, inició un proceso de reestructuración interna por el que desconcentran funciones hacia sus delegaciones y convierte a los distritos de desarrollo rural en células básicas para la planeación.

Se ha iniciado la desconcentración de los trámites para la regularización de la tenencia de la tierra, mediante la transferencia de funciones de las delegaciones de la SRA a las consultorías regionales y estatales del Cuerpo Consultivo Agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas.

La Secretaría de Pesca realizó una reestructuración interna y otorgó mayores facultades a sus delegaciones, inició la descentralización orgánica y financiera de su sector paraestatal

y, además, inició la transferencia de infraestructura a los gobiernos estatales.

A fin de fortalecer la identidad cultural de las regiones, la Secretaría de Educación Pública continuó con la descentralización de los cursos de verano de la Escuela Normal Superior y de la educación básica y normal. Se inició la transferencia de bienes muebles inmuebles propiedad de la Federación a varios Estados para la prestación de servicios educativos.

La descentralización de los servicios de salud a la población abierta se realiza en dos fases. En la primera se han incorporado las unidades médicas rurales del IMSS al Programa IMSS-COPLAMAR. Además, las farmacias de interés social de la Secretaría de Salud han sido transferidas a los Estados. En la segunda fase se integrarán los Sistemas Estatales de Salud, como órganos locales, bajo la conducción operativa de los gobiernos estatales.

Para consolidar y ampliar la infraestructura productiva regional, la SEMIP inició un proceso de descentralización de funciones y de transferencias de empresas de interés local a los gobiernos estatales.

En materia de descentralización de servicios de infraestructura de comunicaciones, la SCR incrementó en **14** el número de delegaciones regionales y transfirió programas de alcance local a los gobiernos estatales.

En el ámbito de desarrollo urbano yecología, la SEOUE inició la transferencia de algunos de sus organismos a los gobiernos estatales, descentralizó varios programas y otorga mayores facultades a sus delegaciones en materia de desarrollo urbano, vivienda y ecología. Asimismo, apoyó la constitución e instalación de comités estatales de normas y promoción de vivienda, de reservas territoriales y de tenencia de la tierra en las entidades federativas.

La Secretaría de Turismo transfirió a los

gobiernos estatales obras de infraestructura y equipamiento, y delegó mayores facultades a sus representaciones. La SECTUR firmó siete acuerdos con los Estados para apoyar la planeación, promoción y regulación de los servicios turísticos en dichas entidades federativas.

La Secretaría de Gobernación desconcentra funciones en materia de asuntos migratorios, de población y de comunicación social. Fortalece nuestro sistema federal mediante la conformación del Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal.

Se están desconcentrando hacia los Estados funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de tal forma que los trámites consulares se realizarán en el interior del país, sin que los demandantes tengan que acudir a la ciudad capital.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo la consolidación de la descentralización en materia tributaria, organiza el funcionamiento de la banca bajo un esquema regional, abre la participación en la toma de decisiones a los Estados, Municipios y grupos sociales locales, desconcentra funciones de fiscalización hacia sus representantes en el interior del país, y establece un sistema de pagos de la Administración Pública Federal centralizada por conducto de las sociedades nacionales de crédito.

Se descentralizan las actividades de control y vigilancia del presupuesto público mediante el establecimiento de contralorías internas y comisarios en cada una de las dependencias públicas y se llevan a cabo convenios de coordinación entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los gobiernos estatales para apoyar las contralorías estatales.

Se inició la descentralización de trámites, servicios y responsabilidades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hacia sus

delegaciones estatales en materia de planeación, comercio exterior, regulación de inversiones extranjeras y transferencias de tecnología. Las entidades coordinadas por SECOFI han elaborado y puesto en práctica programas de descentralización de obras de infraestructura, funciones, facultades y gasto.

Como parte de las medidas de descentralización de las actividades y servicios que proporciona la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se encuentran en proceso de desconcentración las actividades de registro de las comi-

siones mixtas de capacitación y adiestramiento y de planes y programas en la materia; y se ha creado en el seno del COPLADE el Consejo Consultivo de Capacitación y Adiestramiento como órgano de concertación y coordinación de acciones a nivel estatal.

La impartición de justicia en los Estados se vio fortalecida con el establecimiento de trece delegaciones de circuito de la Procuraduría General de la República y con la creación de 11 agencias del Ministerio Público fuera de la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

Desconcentración administrativa. Guía técnica"

1. INTRODUCCION

Desde el inicio de su campaña presidencial, Luis Echeverría *Alvarez* se preocupó por conocer, en forma directa, las demandas de los ciudadanos para determinar **las soluciones adecuadas y oportunas que, posteriormente, desde el primer día de su mandato, habrían de convertirse en acciones de su gobierno.**

Entre los problemas señalados respecto a la administración pública figuraba el de la centralización administrativa, manifestada en dos formas diferentes: **una relacionada con la concentración de la toma de decisiones e inclusive de labores rutinarias en los altos funcionarios y, la otra, de carácter geográfico, originada en esa misma concentración en la ciudad de México y otros centros urbanos.**

La concentración administrativa señalada propicia la adopción de soluciones alejadas de la realidad del lugar de su aplicación y le resta eficiencia a la prestación de los servicios públicos al hacer lentas las gestiones administrativas, complicar los procedimientos, dificultar la información y obligar a los habitantes a acudir a la capital de la República para el ejercicio

de sus derechos, para el cumplimiento de sus obligaciones o para la obtención de un servicio.

Dentro del programa de reforma administrativa se ha hecho hincapié en la necesidad de dar solución a los problemas señalados, a través de la delegación de **facultades en funcionarios subalternos y la desconcentración de las instituciones públicas federales en el interior del país, mediante el establecimiento de unidades técnico-administrativas, esta última situación además de permitir la atención a los usuarios en los lugares cercanos a su residencia, descongestiona al mismo tiempo los órganos centrales y mejora la colaboración entre instituciones federales, estatales y municipales, coadyuvando igualmente en el desarrollo equilibrado de las distintas regiones y localidades del país.**

La administración pública federal ha venido adoptando, a partir de diciembre de 1970, diversas medidas para mejorar su funcionamiento y la atención al público.

En julio de 1971, el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos del sector público federal planteó el programa de desconcentración administrativa, **como una tarea prioritaria en el mejoramiento administrativo de las instituciones públicas.**

* Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.

Posteriormente, el mismo comité propuso, en abril de 1972, llevar al cabo la delegación de facultades en niveles jerárquicos subordinados, para agilizar la toma de decisiones y proceder, por otra parte, con la desconcentración de las instituciones, proporcionar los servicios públicos y atender los asuntos administrativos directamente en las localidades.

El acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973: además de recoger los planteamientos de referencia, dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, adopten las medidas necesarias para su cumplimiento; además, con el fin de que sean aplicados criterios uniformes en el establecimiento de las unidades administrativas en el interior del país, facultó a la Secretaría de la Presidencia para realizar las acciones que permitan la coordinación del proceso de desconcentración administrativa. Entre ellas se elaboró el presente trabajo, que tiene como finalidad prioritaria la definición de un marco general de referencias que permita a las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, el desarrollo posterior de su propia metodología,

La Dirección General de Estudios Administrativos agradece al Comité Técnico Consultivo de Desconcentración Administrativa su valiosa colaboración para elaborar la presente guía.

2. ANTECEDENTES

Es fundamental situar el fenómeno de desconcentración administrativa y de descentralización de la administración pública dentro del contexto social, cultural y político de los lugares y tiempos donde se da; de no ser así, se entenderían muy parcialmente los fenómenos y, por lo mismo, se arriesgarían conclusiones que no serían siempre acertadas.

De la misma forma, si la decisión política de desconcentrar y descentralizar, que se ha acentuado y reafirmado en la actual administración federal, no se analiza al lado de nuestra condición socio-cultural. de

nuestros problemas demográficos, de nuestro federalismo, de nuestra vida municipal. pocas conclusiones válidas ocorán deducirse de las consideraciones que al respecto procedan en el orden técnico.

Por ello, habrá de señalarse que México hubo de vivir históricamente un proceso singular en nuestra integración nacional; vieja es la discusión respecto de nuestro federalismo; antiguas las conjeturas y demostraciones de investigadores valiosos, a propósito de saber si el federalismo mexicano fue una copia irreflexiva del norteamericano o si tuvo una razón de ser, propia y original, en nuestro país.¹

En cuanto a nuestro federalismo, en la revolución de independencia se planteó la necesidad de un sistema que, al mismo tiempo que preservara la integridad nacional, asegurara la diversidad de sus componentes. Fue así que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 y luego la de 1857, se señalaron nuevos cauces a la acción administrativa, resolviéndose el problema de la delimitación de competencias en el marco del Estado federal que adoptamos.²

Este sistema implica ámbitos de competencia diferentes para los poderes estatales y para los poderes federales. En los términos del régimen federal, los estados miembros crean a la federación y participan en la formación de las decisiones fundamentales de la República.

En la base de la organización política y administrativa de los estados se encuentra el municipio, con personalidad jurídica y capacidad para ejercer derechos a través de órganos de representación popular y con un patrimonio propio.

Sin embargo, este sistema que responde a los principios democráticos se vio restringido por el arraigo cultural del centralismo, impidiendo su efectivo funcionamiento y en 1917 nuestra forma de Estado federal, se confirma y adquiere vigencia con la convicción de su necesario reforzamiento en la medida en que se adquiere conciencia de sus ventajas.

En la actualidad, la centralización generalizada ha

¹ Para mayor información véase *Desconcentración Administrativa*. Colección Seminarios, número 1. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976.

² *Ibid.*

* Anexo 1. Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1973.

obedecido a un desarrollo desequilibrado en lo económico y en lo social, que tiene su origen en los requerimientos poco visionarios de las fuerzas productivas, que exigen una acumulación geográfica de mano de obra y de capital, imponiendo una tendencia centralizadora a los diversos campos de la vida de las naciones. Así, se crean centros hegemónicos en los que se concentran las oportunidades de empleo, producción, consumo, educación y bienestar; presentándose en ellos una gran cantidad de necesidades imperantes que el Estado debe satisfacer, lo que evidentemente da lugar a la acumulación de poder y servicios.

En la medida en que el Estado ha ido ampliando sus actividades en razón de sus objetivos sociales, de acuerdo con la Constitución, la administración pública ha diversificado sus instituciones y sus formas de organización.

Respecto a la organización administrativa federal, la centralizada alude a los órganos de colaboración directa del Presidente de la República con competencia para ejercer las funciones públicas. Se trata del llamado sector central de la administración pública.

Por su parte, el desarrollo del sector descentralizado responde, en función de especialidades técnicas y criterios regionales, al objetivo de asegurar la explotación racional y equitativa de los recursos básicos, desarrollar la ciencia y la tecnología, mejorar los sistemas de seguridad social y vivienda popular y, en general, al de atender en forma más directa las necesidades de desarrollo equilibrado del país. Se trata de entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, que están sujetos a controles especiales de la administración central. Ellos, con las empresas en que el Estado participa, configuran un amplio y vigoroso sector de la economía nacional, que es un medio para mejorar nuestra organización social.

Este conjunto de instituciones del gobierno federal, centrales y descentralizadas, también se han visto afectadas por un proceso de concentración geográfica, particularmente en la capital de la República, al mismo tiempo que el número de sus órganos de decisión es restringido, todo 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. De allí que se haya presentado

como prioritario un programa de delegación de facultades y de desconcentración administrativa consistente, por una parte, en delegar facultades de decisión en funcionarios subalternos, así como en distribuir en todo el país unidades técnico-administrativas para resolver los asuntos que se les plantean, permitiendo que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones en lugares próximos a su residencia,

3. PROPOSITOS DE LA DESCONCENTRACION

Para evitar el desarrollo desequilibrado del país, ocasionado en gran parte por la fuerte tendencia centralizadora hacia el Distrito Federal y otras áreas urbanas, como las de Guadalajara y Monterrey, el ejecutivo federal desarrolla un programa general de descentralización de las actividades socioeconómicas y culturales, y de desconcentración en lo administrativo.

Igualmente, respecto a los servidores públicos, la desconcentración administrativa constituye un merecimiento en las condiciones para su dignificación. De una administración centralizada, que se traduce en administración de desconfianza, se pasa a una que confía en la capacidad y honorabilidad de los servidores públicos en el interior del país, a quienes se atribuyen importantes funciones anteriormente ejercidas en el centro.

La administración pública también podrá contar con una información oportuna y veraz para la toma de decisiones, al enriquecer la información central con los acontecimientos, las circunstancias y datos que se generen en todo el país.

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 consiguiente de la colaboración ciudadana.

4. CONCEPTO

Los elementos y características de los términos descentralización, desconcentración y delegación de facultades son distintos; sin embargo, el empleo indiscriminado de los mismos ha propiciado confusión, por

lo tanto, se plantea la necesidad de definir dichos términos y analizar sus elementos básicos.?

Descentralización Administrativa

Respecto de la descentralización administrativa, podemos decir que es una forma de organización mediante la cual el Estado Crea instituciones con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica, es decir, los llamados organismos descentralizados.

Desconcentración Administrativa

Esta es otra forma de organización administrativa, por la cual se atribuyen funciones decisorias de ejecución y operación a unidades técnico-administrativas sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, dentro de un ámbito territorial determinado, respecto a los cuales los órganos centrales se reservan las funciones normativas de planeación, coordinación y control genérico, de manera que se conserva la relación jerárquica.

En virtud de que la desconcentración implica alterar la estructura orgánica de la institución, las medidas tendientes a llevarla al cabo deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y sólo podrán ser revocadas mediante el mismo procedimiento legal que las estableció.

Delegación de Facultades

La delegación de facultades es un acto discrecional revocable en todo tiempo por decisión del delegante, por el cual, mediante acuerdo interno, los funcionarios situados en la misma estructura orgánica transfieren una o varias funciones, que les son propias, a sus subalternos, excepto las que por disposición legal deban ejercer directamente."

Del análisis de los conceptos anteriores se desprenden características esenciales que hacen diferenciar la delegación de facultades, la descentralización y la desconcentración administrativa.

En la descentralización administrativa la competen-

³ *Ibid.*

⁴ *Delegación de Facultades. Guía Técnica.* Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1a. edición. México, 1976.

cia que se atribuye a los órganos les otorga a éstos autonomía derivada de la personalidad jurídica Y patrimonio propios, no obstante que se someten a controles especiales efectuados por dependencias del sector central.

Es importante señalar Que en las instituciones descentralizadas también puede llevarse al cabo la desconcentración de sus funciones,

Por lo que se refiere a la desconcentración administrativa, la competencia atribuida a los órganos implica su competencia en un ámbito territorial determinado, alterando la estructura orgánica de la institución existiendo además una dependencia jerárquica directa con relación al órgano central, el cual se reserva las funciones normativas de planeación, coordinación y control, careciendo, en consecuencia, de personalidad jurídica y patrimonio propios.

5. PROCEDIMIENTO

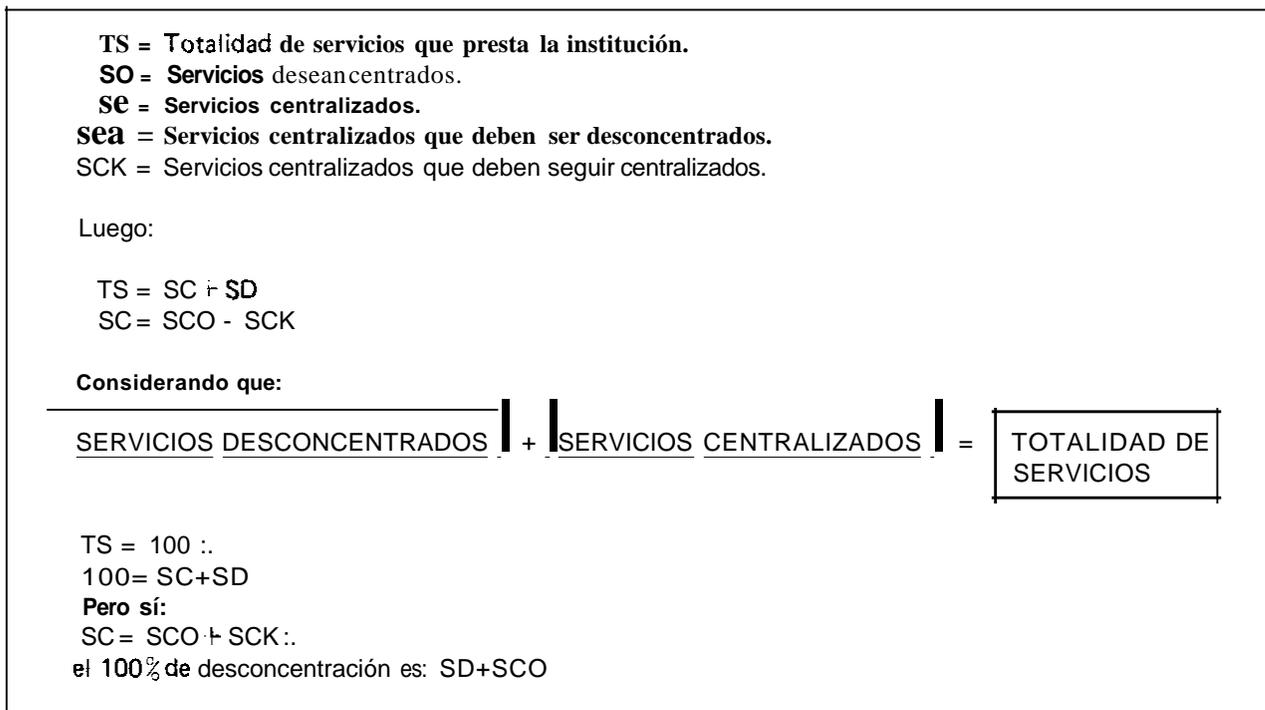
Determinación del Grado de Concentración

Los servicios que brinda la institución y la colaboración o apoyo que otras instituciones demandan de ésta en el interior del país, proporcionan el marco general en el que se inscribe la desconcentración administrativa. Es por ello que el estudio para desconcentrar tiene como punto de partida el obtener una visión clara e integral de los servicios que se proporcionan (considerándose también los servicios, la colaboración y apoyo que otras instituciones demandan). Al efecto, debe considerarse que la totalidad de servicios equivale a la suma de aquellos cuya prestación se efectúa por órganos ya desconcentrados y de los que aún se proporcionan en las oficinas centrales (Figura 1).

Como paso inicial es necesario conocer el grado de concentración existente. Para tal fin se requiere enlistar la totalidad de servicios que brinda la institución, de acuerdo a la siguiente clasificación:

1. Servicios que se proporcionan en las oficinas centrales.
2. Servicios que se proporcionan en el interior del país (Figura 2).

FIGURA 1



LISTADO DE SERVICIOS QUE BRINDA LA INSTITUCION

2

Servicios Centralizados	1	Servicios Desconcentrados

Determinación de los Servicios a Desconcentrar

El siguiente paso consiste en analizar cada uno de los servicios enlistados en el inciso 1, es decir, aquellos que se proporcionan en las oficinas centrales, considerando que de estos servicios deberán desconcentrarse aquellos cuya demanda se origine en el interior del país,* siempre y cuando se justifique por uno o más de los siguientes factores:

1. El número de usuarios en las localidades, determinados por encuestas de demandas realizadas en el interior del país.
2. El excesivo volumen de operaciones en las oficinas centrales por prestar el servicio a todo el país.
3. Por reducción de tiempo y costo en los trámites.
4. Por la necesidad de mejorar la planeación y el control en la prestación del servicio.
5. La necesidad de colaborar con una o más instituciones estatales y/o municipales en localidades específicas.
6. Los programas específicos que ordene el titular del ejecutivo federal y/o las medidas adoptadas por los altos niveles jerárquicos de la institución.
7. Por petición expresa de otra u otras instituciones federales, cuando las funciones sean complementarias y/o concurrentes (Figura 3),

A los servicios identificados por cualquiera de los factores anteriores deberán sumarse aquellos que por alguna otra razón se considere necesario desconcentrar.

Análisis de Procedimientos

Una vez determinados los servicios centralizados que deben desconcentrarse, es necesario conocer el procedimiento que se lleva al cabo para la prestación de cada uno de ellos e identificar aquellos en que intervengan otras instituciones, con el objeto de determinar únicamente la parte que le corresponde realizar a ésta

.. Para aquétes Instituciones cuya acción se enmarque en un ámbito territorial especial (Vgr. Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Relaciones Exteriores) y para efectos de la presente guía, se considerará "interior del país" aquella jurisdicción territorial en que sean requeridos sus servicios.

y solicitar, en su caso, la colaboración y apoyo de las otras instituciones (Figuras 4 y 5).

Deberá cuidarse que cada procedimiento contenga los siguientes datos:⁵

1. Nombre del servicio al que contribuye.
2. Los órganos V la secuencia en Que intervienen,
3. De cada uno de los órganos enunciados deberá especificarse:
 - a. La(s) operación(es) que realiza.
 - b. La frecuencia de realización.
 - c. El tiempo en que lo hace.
 - d. La(,) decisión(es) que se toma(n) en cada operación y la delimitación precisa de la responsabilidad que implica.
 - e. Los recursos humanos, materiales y financieros.
 - f. Los formularios e impresos de que hace uso.
 - g. Las políticas y/o normas a que se sujeta la operación, especificando los casos en que hay que consultarse a los niveles jerárquicos superiores (Figuras 6 y 7).

La importancia de este paso se explica por la información que se obtiene; sin embargo, conviene mencionar que la exactitud y claridad en la descripción del procedimiento es determinante para poder continuar con el desarrollo del mismo.

Se recomienda realizar un análisis a fin de mejorar y/o simplificar cada uno de los procedimientos, dado que es posible encontrarse con las siguientes situaciones (Figura 8): Operaciones innecesarias. Exceso de tiempo en las operaciones. Formularios e impresos anacrónicos o inadecuados. Desorden en la secuencia. Deficiente distribución de operaciones. Inadecuada descripción de operaciones, etcétera.

Determinación de la Estructura Orgánica

Es evidente que para la desconcentración efectiva de los servicios identificados en el lugar donde se origina

⁵ Para mayor detalle consúltese la publicación *Manuales Administrativos. Guía para su Elaboración*. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 18. edición. Mexico, 1974.

FACTORES QUE JUSTIFICAN LA DESCONCENTRACION



ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

SERVICIO "X"

$\overline{1 \ 0, \ 1 \ 021 \ 0,1 \ 04_1 \ 0_3 \ 0.1} = \text{PROCEDIMIENTO}$

SERVICIO "y"

$\overline{1 \ 0, \ 1 \ 021 \ 0_3 \ 04 \ 0_3 \ 0.1} = \text{PROCEDIMIENTO}$

SERVICIO "Z"

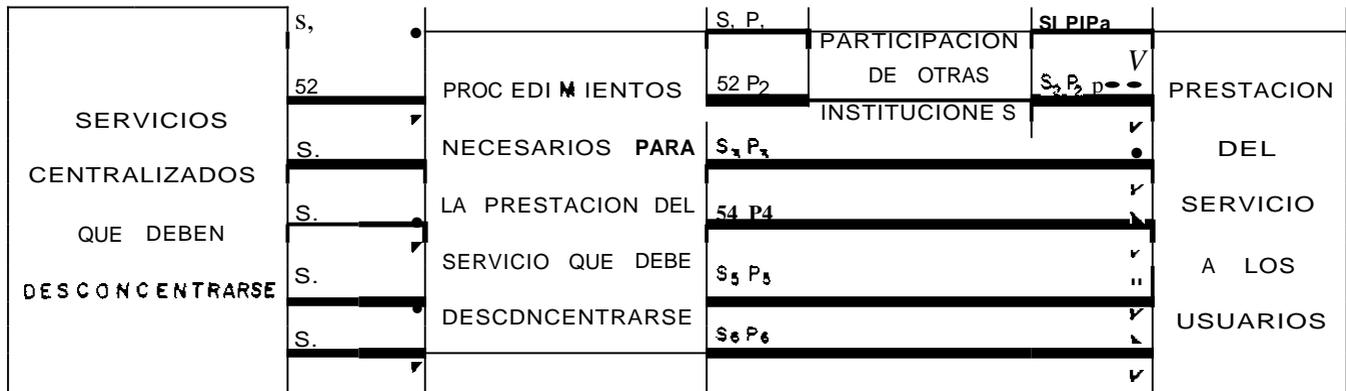
$\overline{0_1 \ 02} = \text{PROCEDIMIENTO}$

INTERVIENEN

SEP SOP SIC SEP IMeE SEP

ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

DOS O MAS INSTITUCIONES



 SERVICIO
 PROCEDIMIENTO

REGISTRO DE PROCEDIMIENTOS

NOMBRE DE LA INSTITUCION :

SERVICIO A DESCONCENTRAR :

PROCEDIMIENTO:

CLAVE:

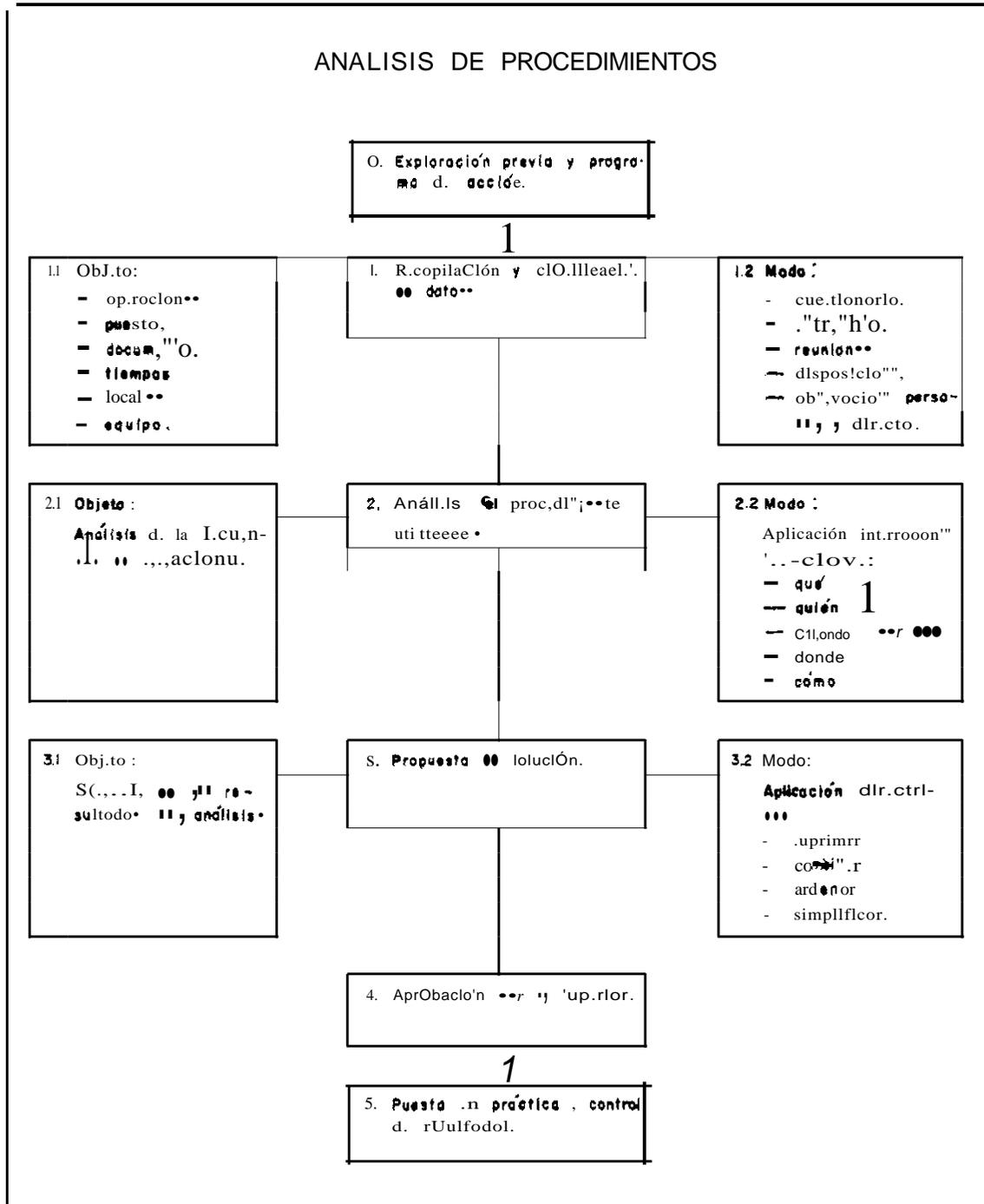
HECHO POR:

REQUERIDO POR:

FECHA:

SECUENCIA	OPERACION	DESCRIPCION	ORIAMOS	TIEMPO	FORMULARIOS	RECURSOS			POLITICA
						H	"	●	
1									
2									
3									
4									
5									
6									
N									

ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS



su demanda, deberán efectuarse los procedimientos correspondientes en las respectivas localidades. Sin embargo, no debe perderse de vista que estos procedimientos se realizan actualmente al través de una estructura orgánica centralizada, que responde a la demanda nacional. Por lo mismo, la estructura orgánica que debe existir en las unidades técnico-administrativas que se establezcan en el interior del país no serán una réplica de la estructura orgánica central, puesto que la prestación de servicios se reduce a la circunscripción territorial que se adopte.

Es importante aclarar que los órganos que actualmente intervienen en las oficinas centrales no son propiamente los que se desconcentran, sino algunas de las funciones que tienen encomendadas y en cuyo cumplimiento intervienen en los procedimientos mencionados.

En consecuencia, es necesario determinar los órganos que deberán establecerse en el interior del país y las operaciones que cada uno de éstos deberá realizar, para llevar al cabo el procedimiento en el interior del país, derivado de las funciones asignadas. Por otra parte, en caso de que la Institución cuente con unidades técnico-administrativas ya establecidas en diferentes localidades, es recomendable que éstas proporcionen los servicios, lo cual, obviamente, puede dar lugar a una reestructuración de las mismas.

La prestación de los servicios en que intervengan otras instituciones y que vayan a ser desconcentrados deberá hacerse mediante acuerdo previo entre las instituciones implicadas para su coordinación. En estos casos, debe solicitarse a la Secretaría de la Presidencia su apoyo y asesoría.

Debe tenerse presente que las funciones de planeación y control permanecen centralizadas y por ningún motivo se desconcentrarán.

Para la determinación de la estructura orgánica de las unidades técnico-administrativas pueden seguirse, entre otras: 1. La agrupación de procedimientos y 2. La agrupación por áreas administrativas.

Para ambos casos es recomendable identificar los órganos de apoyo centrales que intervienen para proporcionar los servicios, sin perder de vista las operaciones que cada uno de ellos efectúa y la secuencia con que lo hace. Las funciones de apoyo que coadvu-

ven a la prestación más eficaz de los servicios descentrados en cada una de las localidades que se hayan determinado, se sugiere queden integradas en un solo órgano (Figura 9).

Entre otros servicios de apoyo debe destacarse el referente a la operación, manejo o ejercicio del presupuesto, por el efecto catalizador que tiene sobre el funcionamiento de las unidades desconcentradas.

Asimismo, para propiciar una mayor derrama económica en el interior del país, debe preverse que la distribución de los fondos se realice en el lugar de su captación, es decir, deben desconcentrarse, en su caso, las funciones de ingresos y de egresos.

Se recomienda, por otra parte, darle el presupuesto de las unidades desconcentradas una orientación programática, quedando su autorización o rechazo sujeta a las autoridades centrales.

Agrupación de procedimientos

Para la agrupación de procedimientos se recomienda enlistarlos y clasificarlos en base a una tipificación de los servicios, mediante la aplicación de cualquiera de los siguientes criterios: 1. Por su naturaleza, y/o 2. Por el usuario a quien se dirige (Figura 10).

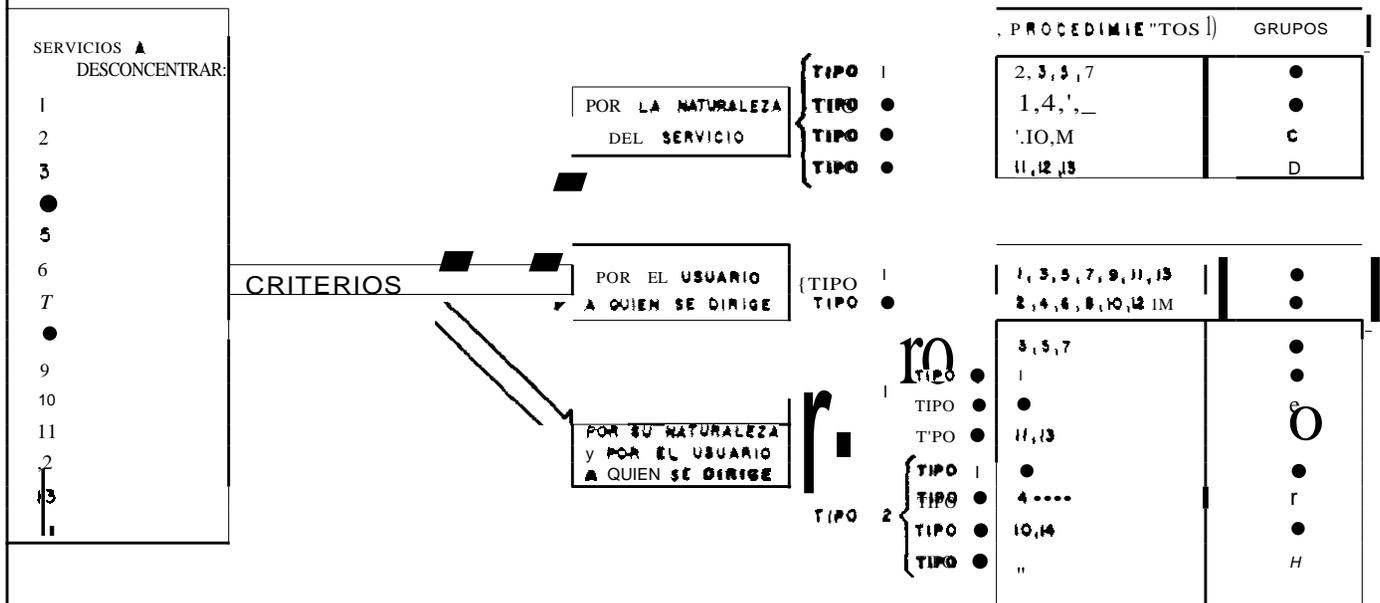
Se obtendrán tantos grupos de procedimientos como tipos hayan sido utilizados; sin embargo, éstos pueden ser muy numerosos y en tal caso se recomienda reagrupar a los servicios con base en tipos más generales (Figura 11).

Cada grupo de procedimientos obtenido representa el punto de partida para el diseño de la estructura orgánica que deberá establecerse en cada localidad, pudiéndose presentar las siguientes alternativas:

1. De contarse con unidades técnico-administrativas desconcentradas:
 1. Asignar cada grupo de procedimientos a cada órgano.
 2. Asignar dos o más grupos de procedimiento a cada órgano.
 3. Asignar cada grupo de procedimientos a dos o más órganos.
 4. Asignar uno o más grupos de procedimientos a órganos por crear.

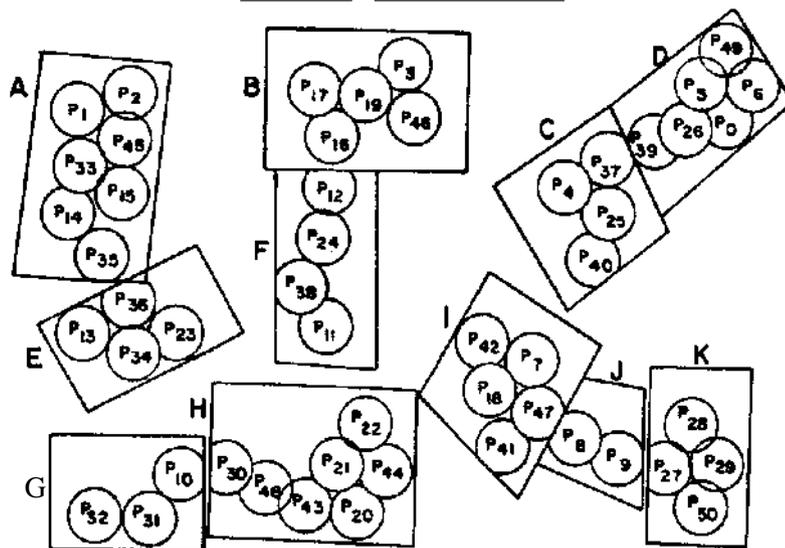
FIGURA No. 10

AGRUPACION DE PROCEDIMIENTOS

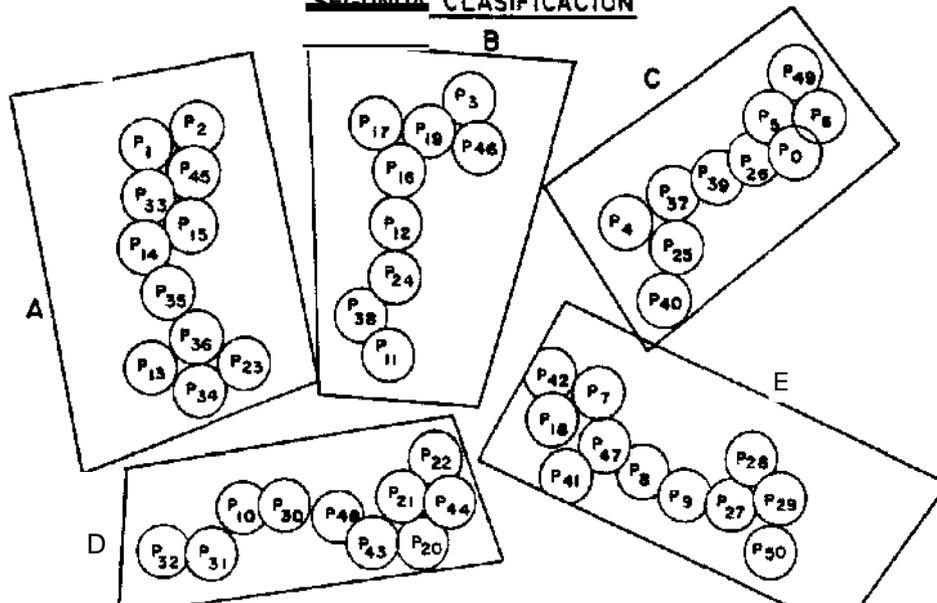


AGRUPACION DE PROCEDIMIENTOS

PRIMERA CLASIFICACION

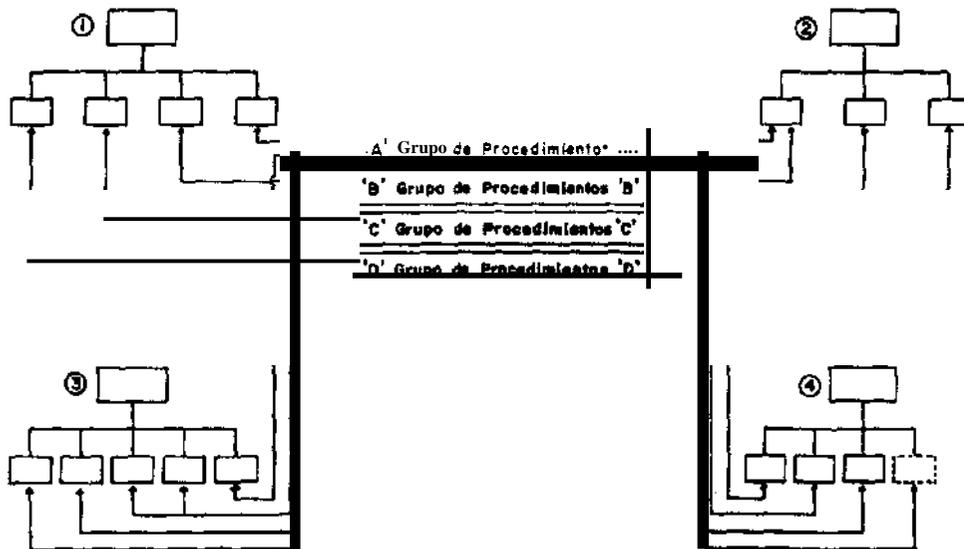


SEGUNDA CLASIFICACION

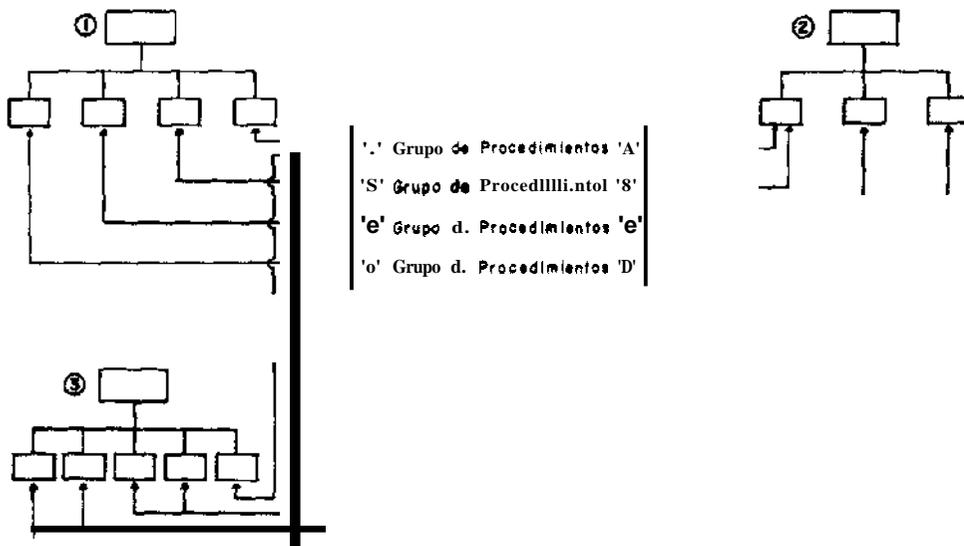


AGRUPACION POR PROCEDIMIENTOS

A) UNIDADES TECNICO ADMINISTRATIVAS DESCENTRALIZADAS



B) UNIDADES TECNICO ADMINISTRATIVAS POR CREAR



Jl. Cuando vayan a ser creadas las unidades técnico-administrativas podrán darse cualquiera de las tres primeras combinaciones antes mencionadas (Figura 12).

Determinado lo anterior, se requiere conocer las funciones a asignar y la autoridad necesaria con la que se debe contar" (Figura 13).

Analizados cada uno de los procedimientos e identificados los órganos centrales involucrados, se pueden determinar las funciones en cuyo cumplimiento intervienen. El conjunto de estas funciones son las que deberán asignarse en los órganos con que contarán las unidades técnico-administrativas en el interior del país.

Por otra parte, al identificar los órganos centrales se conocen las operaciones que realizan, la secuencia en que intervienen, el tiempo en que se efectúan y las decisiones que se toman en cada operación, las políticas a las que se sujetan y los formularios que emplea o la parte de éstos de la que hace uso.

La información anterior es fundamental para elaborar los instructivos de los órganos a desconcentrar y, asimismo, permite conocer los órganos centrales que serán afectados (Figura 14).

De ser factible esta propuesta, se señalan algunas recomendaciones más adelante para el diseño de la organización con que deberán contar las unidades técnico-administrativas de la institución en el interior del país.

Agrupación por áreas administrativas

De no proceder lo anterior, es conveniente agrupar los órganos centrales que intervienen en los procedimientos por áreas administrativas, teniendo presente que son las operaciones de cada uno de los procedimientos las que deberán realizarse en las oficinas foráneas para la prestación del servicio correspondiente.

6 Véase *Delegación de Facultades. Gula Técnica*. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1a. Edición. México, D.F. 1976.

Lo anterior se explica porque al agrupar órganos centrales en realidad se están agrupando las operaciones que éstos realizan al intervenir en los procedimientos, y que la estructura orgánica de los órganos a desconcentrar está en función de las operaciones que se efectúan en cada área de la estructura orgánica central y no de los órganos que integran esta última (Figuras 15 y 16).

En la agrupación de órganos por áreas administrativas se pueden presentar las siguientes posibilidades:

1. Organos de una misma dirección o equivalente.
2. Organos de dos o más direcciones de una misma subsecretaría, oficialía mayor o equivalente.
3. Los órganos de dos o más direcciones de diferentes subsecretarías, oficialía mayor o equivalente (Figura 17).

Para esta última posibilidad deben establecerse criterios con base en la forma en que los órganos en cuestión intervienen en los procedimientos. Estos criterios pueden ser: la similitud de operaciones que efectúan, la secuencia en que lo hacen, etcétera.

Al identificar los procedimientos y las operaciones que efectúan los órganos contenidos en cada uno de los grupos, se obtienen conjuntos de operaciones que realizan las diferentes áreas en la totalidad de los procedimientos a desconcentrar.

La información obtenida, aquí al igual que en la propuesta anterior, permite conocer los órganos centrales cuyas funciones serán desconcentradas y, por otra parte, constituye el punto de partida para el diseño de la estructura orgánica de los órganos por desconcentrar, pudiéndose presentar las siguientes alternativas.

1. De contarse con unidades técnico-administrativas desconcentradas:
 1. Asignar cada grupo de operaciones a cada órgano.
 2. Asignar dos o más grupos de operación a cada órgano.

ASIGNACION DE ATRIBUCIONES
Y RESPONSABILIDADES

FIGURA No.13

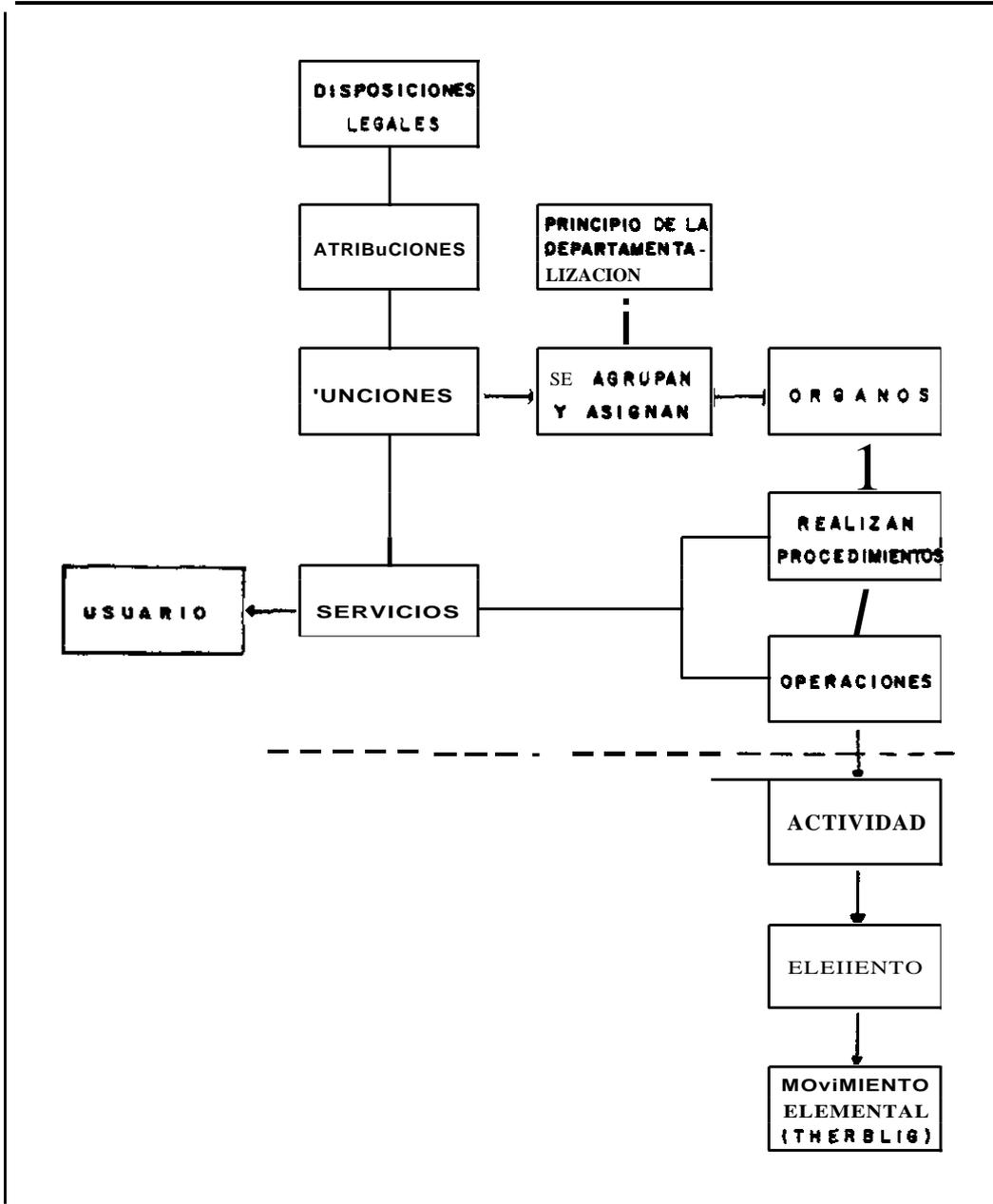
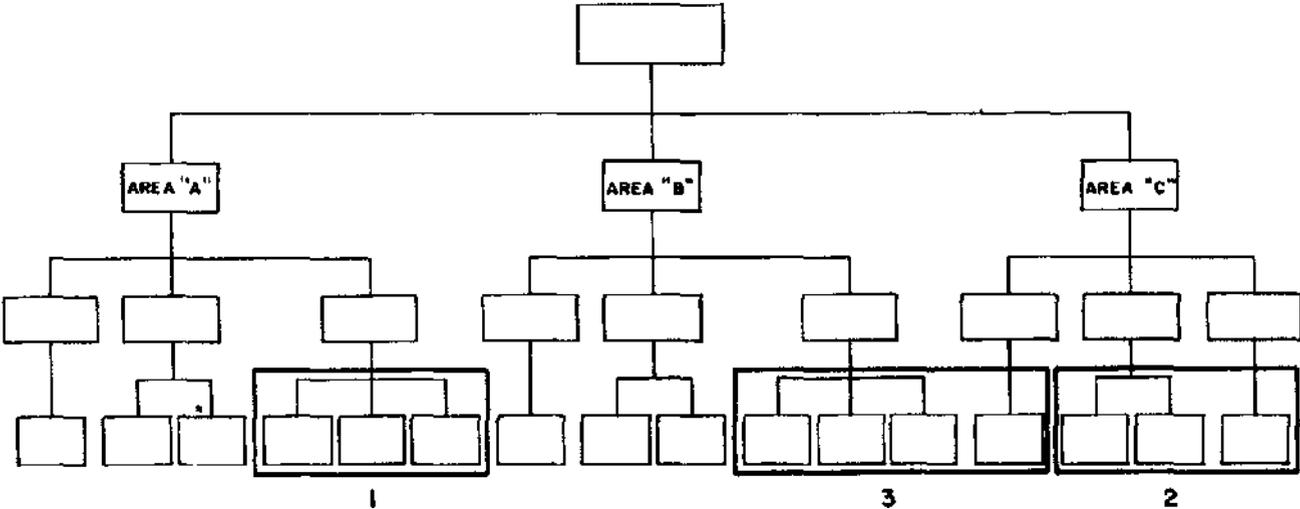


Figura No.15

PROCEDIMIENTO PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO											
NOMBRE O AAZQN	DE5CRIPCION DE LA OPERACION	SE-CUEN-CIA	AREAA			AREA B			AREAC		
			OAGAND A,	ORGANO A ₂	QAGANO A ₃	ORGAND B,	ORGANO B ₂	ORGAND B ₃	OAGANO C,	QRGANQ C ₂	OAGANO C ₃
		1				X					
		2	X								
		3				X					
		4							X		

FRECUENCIA DE LOS DAGANOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO	1	0	0	2	0	0	1	0	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

AGRUPACION POR AREAS ADMINISTRATIVAS



- J. Asignar cada grupo de operaciones a dos o **más órganos.**
- 4. Asignar uno o más grupos de operaciones a **órganos por crear.**
- 11. En el caso de que vayan a ser creadas las unidades técnico-administrativas, podrán darse cualquiera de las tres primeras combinaciones antes mencionadas (Figura 18).

En este caso, al igual que la propuesta anterior, deberá asignarse en los órganos por desconcentrar y lo en los ya desconcentrados, las funciones en cuyo cumplimiento los órganos centrales intervengan en los procedimientos. Asimismo, deberán elaborarse los instructivos correspondientes (Figura 19).

Consideraciones para el Diseño del Modelo de Organización

Al diseñar la organización de los órganos que prestarán **los servicios a desconcentrar, independientemente de la alternativa utilizada, debe tenerse presente en el medio en que deberá implantarse es cambiante y que por lo mismo debe preverse su funcionamiento futuro.** Por otra parte, existe la posibilidad de que no en todas las localidades haya la misma demanda en tipo y cantidad de servicios.

Por lo anterior y con el objeto de garantizar que los niveles jerárquicos, los canales de comunicación y la nomenclatura de los órganos, servicios y procedimientos sean uniformes, es recomendable diseñar un modelo de organización que responda a la totalidad de servicios que deben proporcionarse en el interior del país. Constituidos estos últimos por los órganos ya desconcentrados y aquellos órganos a desconcentrar.

Cabe mencionar que en caso de existir órganos desconcentrados debe procurarse tomarlos como base, a fin de alterar lo menos posible su organización actual.

Al diseñar este modelo de organización debe tenerse presente que en cada órgano exista una descripción clara de las operaciones que se les encomienden, así como de las funciones que se le asignen y, por otra

parte, debe especificarse claramente la autoridad con la que deben contar los responsables.

Diseñada la organización conviene revisarla de la siguiente manera:

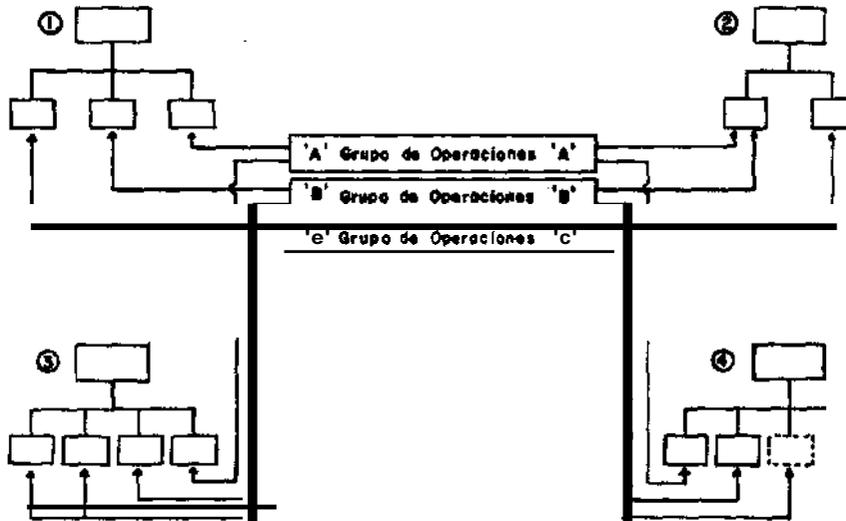
1. **Enunciar o enlistar la totalidad de servicios que deben proporcionarse en el interior del país.**
2. **Revisar que la estructura orgánica permita ejecutar adecuadamente las operaciones necesarias para proporcionar los servicios enlistados.**
- J. De cada órgano revisar:
 - a. **Los procedimientos u operaciones encomendados, con el objeto de no pasar por alto ningún detalle en su descripción.**
 - b. **Que las funciones que tenga encomendadas sean completas, adecuadas para la correcta realización de sus operaciones y consecuente presentación eficaz de los servicios desconcentrados.**
 - c. **Que la autoridad atribuida sea suficiente para el cumplimiento de las funciones, estableciendo la responsabilidad correspondiente.**
4. **Que estén bien precisadas las relaciones jerárquicas en la estructura orgánica.**
5. **Que estén bien precisadas las relaciones entre los órganos a desconcentrar y los centrales, entre los órganos desconcentrados entre sí y entre los órganos desconcentrados y/o centrales con las instituciones con las que colaboran.**

A partir del modelo anterior y considerando el tipo **de volumen de servicios que deben desconcentrarse en cada una de las localidades del país, es posible realizando los ajustes correspondientes, derivar la organización que deberá establecerse en cada región.**

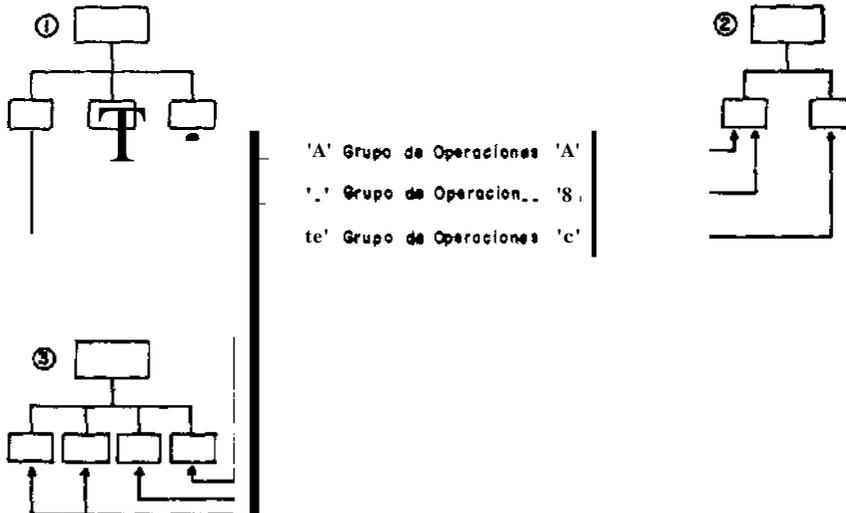
Por otra parte debe considerarse que con el objeto de garantizar la unidad de mando en los órganos desconcentrados, deberá encomendarse su funcionamiento en un puesto directivo en el cual delegue la autoridad suficiente el titular de la institución. Asimismo, entre cada uno de los órganos por desconcentrar y los centrales de los que se desprenden funciones o partes de ellas para transferirse a los primeros, debe haber una relación funcional y en ningún caso deberán pasar sobre la autoridad titular de los órganos desconcentrados.

AGRUPACION POR AREAS ADMINISTRATIVAS

A) UNIDADES TECNICO ADMINISTRATIVAS DESCONCENTRADAS



B) UNIDADES TECNICO ADMINISTRATIVAS POR CREAR



Todo proceso de desconcentración implica la restructuración en los órganos centrales; al transferir funciones de éstos a los desconcentrados pueden presentarse entre otros, los siguientes casos:

1. Se agota la necesidad del órgano central y en consecuencia desaparece, siempre y cuando no realice funciones de planeación y control.
2. El órgano central reduce a tal grado sus funciones, que éstas pueden ser reasignadas en otros órganos y en consecuencia se origina la fusión o integración.
3. El órgano central continúa prestando servicios dentro de un ámbito territorial ahora más reducido, ejerciendo además la autoridad funcional sobre los órganos desconcentrados, reflejándose esto en su estructura orgánica.

Con base en el método de implantación adoptado, los anteriores casos se darán con mayor o menor celebridad.

Cabe aclarar que los órganos centrales involucrados en la desconcentración son los que, en primera instancia, deben encargarse de la planeación y control de los órganos desconcentrados.

Criterio Geográfico

Para determinar el criterio geográfico y los lugares en que deberá deseancentrarse, es conveniente en listar los servicios a desconcentrar, indicando los lugares donde se origina su demanda, así como el número de usuarios actual y potencial por localidad.

En principio, esta información indica el ámbito territorial en que debe desconcentrarse. Sin embargo, la frecuencia con que los servicios se proporcionan, los órganos ya desconcentrados, la necesidad de colaborar con otras instituciones, los recursos con que cuenta y las políticas dictadas por el titular u otras instituciones, son elementos de juicio que en última instancia determinan los lugares en que específicamente deberán establecerse los órganos en cuestión.

Al respecto, deberá definirse el criterio geográfico a utilizar, siendo recomendable que la desconcentración corresponda a la división política del país en en-

tidades federativas. Sólo en aquellos casos en que no sea posible desconcentrar a nivel estatal, por razones técnicas y/o presupuestares, deberá seguirse un criterio regional, que es aquel en que la jurisdicción del órgano por desconcentrar incluya a dos o más estados en su totalidad.

Determinar lo anterior y al elegir el lugar en que específicamente se establecerá la sede de la institución, se recomienda tomar en cuenta la población con mayores posibilidades de acceso al usuario del servicio, considerando los servicios Conexos necesarios para la eficaz prestación de éste y la cercanía con las sedes de otras instituciones con las que colabora.

Métodos de Implantación

Para desconcentrar deberá adoptarse el método de implantación que se ajuste a las necesidades de la institución.

1. *Método Instantáneo.* Este es muy conveniente si no está involucrado un gran volumen de operaciones o un número excesivo de servicios o, bien, si no implica el establecimiento de numerosas unidades administrativas en el interior del país.

Entre otras, las ventajas que presenta este método son las siguientes:

Permite atenuar la resistencia al cambio, tanto en los órganos centrales como en los que se establezcan en el interior del país.

Se proporcionan los servicios inmediatamente en el interior del país.

Acelera el proceso de adecuación, tanto en órganos centrales como en los que se establezcan en el interior del país.

Entre sus desventajas podemos mencionar las siguientes:

Implica la necesidad de reorganizar completa e inmediatamente los órganos involucrados de la estructura orgánica central.

De existir algún error en la implantación, éste se multiplica al repetirse en cada una de las localidades donde se establezcan los órganos.

La magnitud del proceso requiere una disponibilidad de recursos en gran volumen y a un tiempo determinado.

2. *Proyecto Piloto.* Este brinda la posibilidad de experimentación a pequeña escala de todo el proceso, en una localidad o región determinada, pudiéndose realizar previamente al método instantáneo.

Entre sus ventajas, están las que a continuación se describen:

Posibilidad de descubrir oportunamente y a menor costo los posibles errores.

Pueden efectuarse cambios a escala reducida, realizando las pruebas necesarias para su corrección antes de la implantación total.

Su bajo riesgo.

Las desventajas que se pueden encontrar en el proyecto piloto son:

Se previene al personal de las oficinas centrales, propiciándose la resistencia al cambio. En caso de llevar al cabo este método, es recomendable tomar las medidas necesarias a fin de evitar que se filtre la información.

3. *Método de Implantación en Paralelo.* Este método consiste en la operación simultánea, por un periodo determinado, tanto del sistema tradicional como del que se va a implantar; este periodo deberá prolongarse únicamente hasta el momento en que se tenga seguridad de que los servicios desconcentrados funcionan en forma adecuada; el método es recomendable cuando el programa de desconcentración sea complejo:

Sus ventajas son, principalmente:

Permite realizar modificaciones y ajustes sin crear graves problemas en la prestación del servicio.

Propicia la familiarización del personal con sus actividades.

El riesgo es reducido.

Las posibles desventajas pueden ser:

Duplicación de esfuerzos y costos durante el periodo de operación.

Se propicia la resistencia al cambio. Para evitar esta situación es recomendable que previamente a la implantación se cree un ambiente de cambio

en la institución, buscando la participación de todo el personal.

4. *Método de Implantación Parcial o de Aproximaciones Sucesivas.* Este método consiste en establecer paulatinamente órganos en el interior del país, procurando no causar grandes alteraciones en los órganos centrales y avanzar al siguiente paso sólo hasta que se haya consolidado el interior.

Se recomienda como el más adecuado para llevar al cabo el proceso de desconcentración en instituciones complejas.

Entre sus ventajas podemos mencionar las siguientes:

Permite hacer las correcciones o ajustes necesarias en forma gradual y de acuerdo a los recursos con que cuente la institución.

El riesgo es reducido.

Permite aplicar simultáneamente el método de proyecto piloto.

Paulatinamente, permite aproximar el planteamiento teórico a la realidad hasta consolidarlo.

Las desventajas más frecuentes son:

Propicia la resistencia al cambio.

No se proporciona la totalidad de los servicios hasta concluida la última etapa.

Diseño y Establecimiento del Sistema de Información

La información constituye uno de los aspectos de mayor relevancia para el funcionamiento de la institución.

El diseño del sistema de información es una necesidad imprescindible, ya que al través de éste se asegura e/ funcionamiento armónico entre los órganos centrales y desconcentrados y de éstos entre sí.

De lo anterior se desprende que para diseñar el sistema se requiere haber definido:

1. Los órganos centrales de planeación y control.
2. Los objetivos y políticas generales de los órganos a desconcentrar.
3. La naturaleza de las relaciones (funcional, de autoridad, de colaboración, coordinación, etcétera)."

7 Véase *Guía Técnica para la Elaboración de Organigramas*. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1a. Edición. México, 1976.

Por otra parte y con fundamento en lo anterior, deberá determinarse previamente la información requerida para la toma de decisiones en cada uno de los órganos de planeación y control.

El sistema de información permite a los órganos centrales, mediante una comunicación descendente, girar instrucciones, órdenes, reglas, etcétera, para que sean ejecutadas por los órganos desconcentrados: asimismo, permite que éstos informen, mediante una comunicación ascendente, los resultados obtenidos.

Al diseñar el sistema debe considerarse que eventualmente cambia la naturaleza de la información que se necesita y, en consecuencia, debe procurarse que el sistema permita la admisión de cierto tipo de información nueva.

Es importante hacer notar que la unidad de mando, al través de su cadena, hace que las decisiones fluyan por toda la estructura de la organización, nivel por nivel, siendo necesaria la comunicación escrita a fin de evitar la distorsión de la misma.

Con base en este sistema y considerando la relación jerárquica entre el titular de la institución y los órganos desconcentrados y dada la imposibilidad de aquel de acordar oportuna y eficazmente con los responsables de estos últimos, se corre el riesgo de obstaculizar el objeto de la información.

Por lo anterior, debe estudiarse la posibilidad de crear un órgano central que se encargue de concentrar instrucciones, órdenes, etcétera, de los órganos centrales, que deberá remitirse a los órganos descentrados y viceversa, a fin de que la información fluya directamente hacia donde se necesita.

Por otra parte, se recomienda que ningún órgano superior, sea central o desconcentrado, reciba información relativa a la competencia de un órgano subordinado antes que éste la reciba, de tal manera que la información llegue a su destino lo más pronto posible, aunque lo óptimo sería que la información llegara simultáneamente.

Determinación de Recursos

Con la información obtenida hasta el punto anterior, es factible determinar los recursos humanos y materiales necesarios para llevar al cabo el programa de

desconcentración. Para este fin conviene determinar la cantidad y calidad de los mismos, para lo cual se requiere conocer:

1. Los requerimientos del personal, necesario para el buen funcionamiento de los órganos descentrados. Al respecto se recomienda seleccionar y contratar hasta donde sea posible personal de la localidad o bien reubicar en el interior al de las oficinas centrales en sus lugares de origen o preferencia, también se deberán elaborar los programas para la capacitación y desarrollo, y determinar su costo; se deberá, asimismo, considerar los sueldos y salarios de acuerdo con el tabulador regional.
2. Los requerimientos del local, mobiliario y equipo en la cantidad y calidad convenientes, posteriormente el costo de éstos a precios de la localidad que corresponda, puesto que conviene que dicho mobiliario y equipo se adquiera en la misma, en la medida de lo posible.

Cabe aclarar que al determinar la erogación necesaria para la desconcentración debe diferenciarse entre el costo de implantación y el de operación.

Las limitaciones que obstaculizan la etapa de implantación pueden ser de naturaleza jurídica, administrativa, técnica y financiera. En la medida en que estos factores no interfieran la viabilidad de cada uno de los resultados obtenidos en las fases anteriores, se podrá llevar al cabo la implantación del programa.

La identificación de limitaciones y obstáculos tiene por objeto encontrar las soluciones posibles, ya que éstas no deben ser barreras infranqueables para desconcentrar. No obstante que se localicen limitaciones y/o obstáculos, deberán desconcentrarse aquellos servicios que no tengan impedimentos, teniendo presente la necesidad inmediata de encontrar soluciones para desconcentrar la totalidad de los servicios.

Formulación de Propuestas

Hecho lo anterior, es necesario que los órganos involucrados en el estudio de desconcentración formulen las propuestas a la comisión interna de administración.

El documento deberá contener sólo aquella información que sea importante o significativa, presentada en forma condensada a los funcionarios de alto nivel, para que les permita visualizar con cierta celeridad la situación y tomar las decisiones necesarias.

La proposición deberá considerar:

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

Implantación

La siguiente fase es la implantación y en ella deberán establecerse y ejecutar las recomendaciones propuestas

en el informe, derivado del diagnóstico obtenido con la realización de este procedimiento.

La ejecución del programa se inicia en cuanto se tenga la aprobación de las autoridades correspondientes. Para la creación, supresión o modificación de (las) unidades) técnico-administrativas deberá, previamente, publicarse en acuerdo respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

El primer paso consiste en programar las actividades necesarias y la secuencia de su realización. Al efecto se procede a estimar fechas de iniciación y término de actividades, y a elaborar las gráficas que se consideren pertinentes, a fin de apreciar globalmente la secuencia de dichas actividades.

En esta fase se integran los recursos humanos y materiales que sean necesarios, determinando la secuencia en que deberán proporcionarse conforme a los requerimientos previstos.

Por último, es importante mencionar que desde el inicio de la implantación del programa de desconcentración se requiere establecer el sistema de información a que se hizo referencia anteriormente, dado que es fundamental para la evaluación y control.

Al respecto se recomienda que durante la implantación de las fases del programa, la Comisión Interna de Administración, asesorada por las unidades de Organización y Métodos y de Programación, sea el órgano encargado del control hasta que se consolide cada fase

Asimismo, es conveniente que a las partes consolidadas del programa se avoque el órgano supervisor al que se hizo referencia al tratarse el sistema de información.

Desconcentración administrativa. El caso de la ciudad de México

ROBERTO RIOS EL/IONDO

Por razón de metodología jurídica, estimamos que antes de abordar de lleno el tema de la desconcentración administrativa es conveniente explicar, así sea en sus más notables características, las nociones de administración pública y de derecho administrativo.

H. Berthélemy narra, en el Prefacio a la obra de Otto Mayer intitulada *Derecho Administrativo Alemán*, que uno de tantos cortesanos del rey de Francia, Luis XIV, en alguna ocasión le dijo: "Todos vuestros súbditos os deben su persona, sus bienes, su sangre, sin tener derecho a pretender nada. Sacrificando todo lo que ellos tienen, cumplen con su deber y no os dan nada, puesto que todo es vuestro". y el envanecido monarca habría pronto de reaccionar en consecuencia espetándole a su pueblo: "L'Etat c'est moi",

y como este ejemplo de lo que significó el absolutismo de los reyes en Europa en los siglos XVII y XVIII, que defendiera porfiadamente Thomas Hobbes.' podrían darse mu-

chos más -las casas reinantes en Inglaterra, Tudor y Estuardo, son representativas de ese estado de cosas-, pero lo que importa es significar que todo ello se originaba en la falta de sujeción de los gobernantes a reglas de derecho, pues actuaban en forma discrecional. No había, en suma, limitación jurídica del poder, por lo que éste resultaba siempre arbitrario. Se aplicaban celosamente los viejos principios "regis voluntas suprema lex" y "princeps legibus solutus".

Todo lo anterior tendría necesariamente que producir la revolución, como lo había previsto John Locke al hacer referencia a la prerrogativa del rey, cuyo buen o mal ejercicio no podía ser juzgado por nadie: "En este caso -advierte-, lo mismo que cuando no tiene juez sobre la tierra, no le queda al pueblo más solución que recurrir al cielo".' Es debido señalar, no obstante, que con los Estados absolutos surgen el Estado y la administración pública modernos dentro de un proceso poi-

tico y social iniciado a principios del siglo XVI en el que los círculos políticos de Europa se estremecen con las ideas de Niccolò Machiavelli y Juan Badina.

El derecho administrativo es, sin duda, uno de los frutos más preciados de la revolución francesa que se obtiene cuando se sustituye el "régimen de policía" por el "Estado de derecho" que levanta, por vez primera en la historia, el estandarte de la legalidad. En lo adelante, la administración pública habrá de ceñirse a la voluntad popular expresada en normas jurídicas elaboradas por la representación nacional. Adviene, así, un nuevo estado de cosas en que, antes que nada, se considera a la administración como un instrumento al servicio del pueblo, y ya no del monarca, el cual queda sometido al principio "todo para el pueblo a través del pueblo", que deroga al del despotismo ilustrado: "todo para el pueblo, pero sin el pueblo".'

Es imperativo no confundir el derecho administrativo con la administración pública como lamentablemente acontece a menudo, habida cuenta de que ésta el objeto de aquél --en su más amplio sentido--, por las razones políticas e históricas a que hemos hecho mención, y si aquél es una disciplina normativa que nace, propiamente, a fines del *siglo XVIII*, la administración pública es tan antigua como el Estado mismo. La construcción de las pirámides de Egipto no fue, en verdad, sino el producto de una extraordinaria administración gubernamental, como lo expresa Leonard D. White.⁴

Cuando se trata de definir el concepto "Administrar", la doctrina recurre en primer tér-

mino a la etimología del vocablo que proviene del latín "administro", de "ad" que denota la preposición "a", y "ministro", que significa servir; en tanto que "administración" tiene su origen en la palabra "administratio", que indica gobierno, dirección de alguna cosa, prestar ayuda.' O bien, como lo señalara Cicerón, por contracción de "ad manus trahere", que hace alusión a la idea de manejo de intereses dirigidos a un fin que debe ser procurado en cooperación, esto es, mediante la acción combinada de diversos individuos que se motiva por la consecución de ese objetivo, cuya característica fundamental es la de que sea común al interés de otras personas diferentes a los actuantes. Sin embargo, en idioma alemán el sustantivo "verwaltung", o sea "administración", proviene del verbo "walten" que denota reinar, imperar, haciendo de esta manera referencia directa a una idea de poder político; en este sentido emplea Laband ese vocablo, a diferencia de Walter Jellinek que aplica la etimología latina.' A nuestro juicio ésta es la que debe usarse pues, obviamente, cuando a la palabra "administración" se califica con el adjetivo "pública" se está haciendo referencia al poder político. "En la expresión usual 'Administración pública' -expresa Eduardo García de Enterría-, el adjetivo es algo más que una simple especificación de un género común y más bien tiene la fuerza suficiente para situar a la realidad calificada en un género propio y distinto, dotado de una grave y poderosa individualidad".'

Según Adolfo Merkl, administración, en su sentido más amplio, es toda actividad humana

s Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico. D. Haimundo de Miguel y el Marqués de Morante. Madrid 1884. Enciclopedia del Idioma. Martín Alonso. Madrid 1958.

6 Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. T. I, p. 21 y ss.

7 *La Administración Española*, p. 17.

3 Tratado de Derecho Administrativo. J.A. García-Treviño. T. I, p. 28.

4 Introducción al Estudio de la Administración Pública, p.vi v ss.

planificada para alcanzar determinados fines humanos, y en su acepción restringida es la actividad total del Estado para alcanzar sus fines, con lo que esta definición contiene ya un elemento jurídico.' Emst Forsthoff sostiene, por su lado, que la administración pública es una actividad del Estado que expresa relación con la existencia o con la vida humana -lato sensu-, para cuyo efecto abastece o proporciona bienes y servicios al pueblo, y que todas las prestaciones llevadas a cabo por la administración en su favor son formas de asistencia vital."

Por su parte, Otto Mayer, el creador en Alemania del moderno método jurídico-administrativo, sostiene, aplicando un procedimiento de exclusión, que "administración debe ser toda actividad del Estado que no es legislación ni justicia",¹⁰ pero que está bajo un orden jurídico. Como se ve, el notable jurista alemán se vale del principio de la división de poderes de Montesquieu, pero con ello no logra, en realidad, ninguna definición.

Como lo sostuviera Woodrow Wilson en un acucioso trabajo publicado en el año de 1887, en el número 2 de la revista *Political Science Quarterly*, intitulado "The Study of Administration", los estudios sobre la administración pública se inician en el siglo XIX, a pesar de que es "la parte más visible del gobierno", y es tan vieja como el gobierno mismo, vale decir, el Estado. Con anterioridad, los teóricos, filósofos y los juristas, **habíanse preocupado** esencialmente de otros aspectos estatales muy interesantes desde luego, como la Constitución, la soberanía, el poder público, las prerrogativas regias, los sistemas de gobierno, etcétera. pero no paraban mientes en la admi-

nistración pública, esto es, en la organización, métodos y sistemas que empleaban los gobernantes en su cometido -si es que los habían examinaban si la administración era o no eficiente; ni tampoco si la ejecución de las leyes administrativas era o no correcta. Toda especulación, en verdad, se enfocaba en las relaciones entre los monarcas y el pueblo; en los privilegios de que gozaban unos cuantos frente a la aguda pobreza de las masas populares; en discernir qué era prevaleciente, si el poder papal o el civil, etcétera.

Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino,¹¹ consideraban que es conveniente distinguir en la historia de la administración pública la evolución que se origina en la Europa continental y en los Estados Unidos de América. La primera encuentra su origen en el llamado "cameralismo", sistema nacido como consecuencia del absolutismo ilustrado, particularmente en Alemania, y que tenía por objeto manejar en la privacía misma de la "Cámara Real" los asuntos relacionados con el patrimonio particular del rey, mediante el empleo de ciertas técnicas o prácticas administrativas sometidas a disposiciones reguladoras y que, van Justi." van Sonnenfels, y Seckendorf, principalmente, tan pronto puedan -mediados del siglo XVIII- habrán de enseñar desde la cátedra en las universidades prusianas, recomendando aplicar esas técnicas y prácticas también a los asuntos públicos. Justi ha sido considerado, con razón, como el primer sistematizador de las finanzas públicas, disciplina que constituye una de las partes más relevantes de la administración y del derecho administrativo.

En los Estados Unidos de América puede considerarse a Alexander Hamilton como el

⁸ Teoría General del Derecho Administrativo, p. 12 Y as.

⁹ Tratado de Derecho Administrativo, p. 473 Y ss.

¹⁰ Derecho Administrativo Alemán. T. 1, p. 10.

¹¹ Ciencia de la Administración, p. 32 y ss.

¹² Elementos Generales de Policía.

iniciador de los estudios de la administración pública. En efecto, el talentoso secretario de Hacienda del Presidente Jorge Washington publica en el periódico *El Correo de Nueva York* un artículo -que se integraría al *Federalista*-, en el que hace un interesante estudio sobre la administración estatal. "La administración del gobierno -dice en uno de sus párrafos- en su más alto sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del poder *ejecutivo*"."

Pero Norteamérica se aparta del desarrollo de la administración pública de la Europa continental que, con Francia a la vanguardia, venía siendo objeto ya de una regulación normativa dando lugar a un incipiente derecho administrativo. Y esto obedece a su raíz inglesa que lo hace establecer el "Statute Law" y el "Common Law", y a su propia formación democrática. En los Estados Unidos de América existe un sistema republicano de gobierno que establece una ejemplar Constitución -de 17 de septiembre de 1787-, que se inicia con estas bellas palabras:

"Nos, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de hacer más perfecta la unión, establecer la justicia, consolidar la tranquilidad doméstica, proveer a la defensa común, promover el bien general, asegurar los beneficios de la libertad, tanto para nosotros mismos como para nuestros descendientes, formamos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América,"

Lógicamente, todos los intentos para definir la administración pública se han apoyado en las características que ha tenido el Estado

a partir del siglo XVI en que se funda el Estado nacional y desaparecen, propiamente, los pequeños Estados feudales nacidos con la caída del Imperio romano de Occidente en el año 476 con el advenimiento de Odoacro, rey de los rugios, quien reconoció a Zenón, de Sizanáo, como emperador de Oriente y Occidente.

El cambio que ha sufrido el Estado en las últimas cuatro centurias ha sido impresionantemente merced a razones bien conocidas de carácter social, económico y científico, muy especialmente debido al paso de una posición abstencionista e indiferente a los problemas económicos de la masa -el Estado gendarme-, que se rige por el principio fisiócrata del "laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même", al Estado intervencionista contemporáneo que procura, como meta fundamental, la justicia social. Pero también se ha originado ese cambio en la revolución industrial que se inicia con la aparición de la máquina a fines del siglo XVIII y que acelera en forma extraordinaria la producción de bienes y servicios; por otra parte, también influye en esa transformación un nuevo concepto de las finanzas públicas que es consecuencia del señalamiento de nuevas fuentes impositivas y de una recaudación fiscal que incrementaría notablemente el patrimonio del Estado.

Semejante desarrollo económico y social dio lugar a una administración pública compleja y costosa, muy diferente a la de los dos siglos anteriores, de donde el concepto de la misma también ha variado y las definiciones que al respecto han dado los diversos tratadistas modernos coinciden en lo sustancial. Sin embargo, quisiéramos advertir que algunos todavía incurren -especialmente los subjetivistas- en el equivoco de identificar a gobierno, poder ejecutivo y administración, cuando que ésta no es sino la manifestación

dinámica de aquéllos en la consecución de los fines sociales que corresponden al Estado, y que se realiza mediante una organización racional y el establecimiento de sistemas operativos adecuados. De otra parte, la actividad del gobierno y del poder ejecutivo rebasan la esfera administrativa, como cuando realizan actos políticos vinculados con la legislación electoral o ejecutan los llamados "actos de gobierno". La limitación de este trabajo nos impide entrar al estudio de esta interesante materia como nosotros quisiéramos por lo sugestivo del tema.

Con la expedición de normas jurídicas para regular la administración, desligadas ya de la sistemática del derecho civil, surgen en Francia los primeros comentaristas que procuran darles una base doctrinal; debiendo mencionarse entre los principales a Dufour, Batbie, Ducroc, Aucoc, De Gerando, y Carminin. Pero, en rigor, corresponde al distinguido jurista E. Laferrrière iniciar, a fines del siglo pasado, la literatura jurídica en lo que se refiere al derecho administrativo cuando publica su libro *Traité de la Jurisdiction Administrative*, 1888-1896.¹⁴

El derecho administrativo, decíamos, tiene por objeto a la administración pública, pero, siendo así tan sencillo, se han emitido numerosas definiciones de esta disciplina jurídica, dependiendo del enfoque que le han dado sus autores. Tenemos, así, los siguientes criterios:

El legalista -el más antiguo-, que considera al derecho administrativo como un conjunto de disposiciones legales que tienen por objeto la organización y la administración, propiamente dicha, de los asuntos públicos. Se trata, en rigor, de una mera exégesis de las normas jurídicas positivas.

Pueden citarse dentro de esta posición objetiva a Dufour, Batbie, Posada Herrera, Colmeiro, Gascón y Marín, y Serrigny.

De las relaciones jurídicas, que toma en cuenta, fundamentalmente, a las normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Este criterio ha sido sostenido, principalmente, por Otto Mayer,¹⁵ Fritz Fleiner,¹⁶ y Benjamín Villegas Basavilbaso.¹⁷

De los servicios públicos, elaborado por la Escuela Realista del Derecho Público representada brillantemente por León Duguit¹⁸ Gastan Jéze¹⁹ y Maurice Hauriou.²⁰ Esta tesis, la más impresionante de todas, pero que modernamente ha sido desechada, considera que el derecho administrativo es el conjunto de reglas que se aplican al funcionamiento de los servicios públicos a los que da una importancia definitiva, al grado de que, para Duguit, el admirado maestro de la Universidad de Burdeos, sustituye al viejo concepto de soberanía.

De los órganos de aplicación, sostenido por Adolfo Merkl²¹ y Marcel Waline,²² en el sentido de que el derecho administrativo constituye una sección cualificada por su contenido del orden jurídico total y que ha de ser aplicada por los órganos ejecutivos con derecho a dar instrucciones u obedecer las disposiciones normativas.

De la organización, funcionamiento y relaciones con los particulares, es el criterio

¹⁵ Op. cit. T. I, p. 17.

¹⁶ Instituciones de Derecho Administrativo, p. 39.

¹⁷ Derecho Administrativo, T. I, p. 77.

¹⁸ Manual de Derecho Constitucional, págs. 42 y 71.

¹⁹ Principios Generales del Derecho Administrativo. T. I, págs. XXI y I.

²⁰ Derecho Público y Constitucional, P. I.

²¹ Op. cit. T, I págs. 197, 198 y ss.

²² 'rratré Élémentaire de Droit Administratif, págs. 43 y 44 y ss.

sustentado por la mayor parte de *los* autores contemporáneos, *los* cuales se refieren conjuntamente a la estructura y organización del aparato administrativo, a su funcionamiento o actividad, y a la situación que guardan los particulares frente a la administración pública. Deben mencionarse dentro de esos autores a Gabino Fraga,²³ Andrés Serra Rojas,²⁴ Fernando Garrido Falla," André de Laubadére." Manuel Ma. Diez," Enrique Sayagüés Lazo," Guido Zanobini," Bartolomé Fiorini.:" Rafael Entrena Cuesta," J.A. García-Trevijano Fos,³² Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros,³³ Rafael Bielsa." Miguel S. Marienhof," Sabino Alvarez Gendin,³⁶ y Roger Bonard."

Si, como dijimos, la administración pública representa la parte dinámica del Estado y, por *ello*, concretamente del poder ejecutivo, en cuanto que pone en práctica los fines sociales de la propia corporación política, la organización que establezca reviste la mayor importancia, tanto desde el punto de vista estático o institucional, como activo o funcional.

Es evidente, desde *luego*, que tal organiza-

ción debe responder a las necesidades particulares de cada Estado, dependiendo del grado de desarrollo que haya alcanzado y de los sistemas políticos y económicos adoptados, desde el preconizado por el liberalismo clásico, hasta los totalitarios, fascistas y comunistas. Pero en la actualidad no bastan ya las soluciones simplistas que se apoyaban en el viejo y útil principio de la división del trabajo, pues es necesario ingeniarse de tal modo que esa organización permita que la función administrativa se realice en forma expedita y conveniente tanto para el Estado mismo como para los particulares.

Existe un consenso general respecto al papel que juega el Estado moderno en el proceso de desarrollo, al asumir una mayor responsabilidad en todos los órdenes de la actividad socio-económica. Este reconocimiento implica la necesidad correspondiente de modificar, cuantas veces sea necesario, los cuadros institucionales para *lograr* una eficaz realización de las tareas del poder ejecutivo. Es cierto que la ciencia de la administración pública y la experiencia de los funcionarios proveen al legislador para expedir leyes administrativas dirigidas a establecer nuevas organizaciones y sistemas, pero las leyes no son útiles si sólo son publicadas, si no se aplican, pues no basta la formalidad jurídica para dar significado práctico a la política administrativa *del* Estado. En efecto, la experiencia aconseja que a fin de que los propósitos que han determinado la emisión de los ordenamientos legales no pierdan su virtud, es menester dotarlos, en el diario quehacer administrativo, de un sentido práctico, operativo. Reestructurar la administración pública para ponerla en consonancia con las modalidades que exige un desarrollo económico acelerado, particularmente en los países subdesarrollados, es ir contra las repu-

23 Derecho Administrativo, p. 91.

24 Derecho Administrativo, págs. 207 y 208.

25 Op. cit. T. I, p. 134.

26 Op. cit. págs. 11 y 12.

27 Derecho Administrativo, T. I. págs. 4 y 263.

28 Tratado de Derecho Administrativo. T. I, p. 21.

29 Curso de Derecho Administrativo. T. I, p. 39

30 Manual de Derecho Administrativo, p. 16.

31 Curso de Derecho Administrativo, T. I, p. 59

32 Op. cit. T. I. págs. 130 y 131.

33 Derecho Administrativo. T. I. págs. 59 y 67.

34 Derecho Administrativo. T. I. p. 37.

35 Tratado de Derecho Administrativo. T. I. p. 149.

36 Tratado General de Derecho Administrativo. T. I. p. 114.

37 Précis de Droit Administratif. p. 1.

diadas prácticas burocráticas y el anacronismo nefasto de las instituciones.

Si la doctrina moderna del derecho administrativo, por razones técnicas y también de gabinete, ha rechazado la tesis que hace del servicio público la razón y ser de la propia disciplina jurídica, nosotros hemos de rendir tributa a sus autores, los eminentes maestros León Duguit, Gastan Jeze y Maurice Hauriou, porque esta doctrina contiene una noble filosofía: la de que el Estado nació y existe para servir al pueblo, con o sin teorías, con o sin alambicados mecanismos administrativos.

La complejidad de la administración pública de nuestro tiempo, ocasionada, fundamentalmente, por la filosofía social del Estado y, por consecuencia, su intervencionismo económico cada vez más necesario para la obtención de los efectos redistributivos de la riqueza nacional preconizada por esta filosofía, obligan a una constante reorganización administrativa y a un examen permanente de los métodos y sistemas que deben emplearse para el logro eficaz de los objetivos, siempre de interés público. Esto habrá de originar, en la mayoría de los casos, la consecuente reforma a la legislación administrativa.

Nunca será excesivo, pensamos, en resaltar la importancia que tiene la organización tanto de los entes públicos como de los privados, pues, sencillamente, de lo bueno o malo que sea dependerá el éxito o el fracaso de la gestión. Por esto damos toda la razón a los autores italianos, quienes, a partir de las obras clásicas de S. Romano" y A. de valles." han dado gran relieve a los estudios jurídicos de la organización administrativa, tan desdeñados con anterioridad.

³⁸ L'ordinamento Giuridico. 1918.

³⁹ Teoría Giuridica della Organizzazione dello Stato. 1931

Conviene advertir, desde luego, que en este ensayo no habremos de hacer referencia a sistemas políticos, como las formas de gobierno, la estructura y organización del Estado, que pertenecen al ámbito del derecho constitucional, sino que nos ceñiremos estrictamente a la ciencia de administración. Así, por ejemplo, resultarán extraños al tema de la desconcentración administrativa lo concerniente a república o monarquía, poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como también a centralismo, federalismo y municipio, que tienen un significado esencialmente político.

De acuerdo con lo anterior, y en aplicación del principio que postula que "la función hace el órgano", debemos poner el acento en la actividad administrativa que corresponde al poder ejecutivo dentro de la clásica división de poderes de Montesquieu, porque ello nos ha de conducir al planteamiento de cómo lograr que esa actividad sea más operativa y eficiente.

Hasta principios del siglo *actual*, la administración pública se venía realizando en forma central, tanto en los sistemas de gobierno centralista como en los federalistas, incluyendo, en ambos casos, al gobierno regional o municipal. Sin embargo, la conveniencia de que el Estado no interviniera directamente, como tal, en ciertas actividades, principalmente de carácter económico, y el incremento acelerado de los volúmenes de asuntos que se venían sometiendo a las autoridades administrativas centrales, originó que el derecho administrativo y de administración, conocidas con los nombres "descentralización" y "desconcentración".

Mucho se ha escrito sobre esta materia y sorprende observar la confusión en que han

⁴⁰ Op. cit. Cap. 23. Seco al, p. 583 y ss.

incurrido distinguidos tratadistas, pues a más del grave error de identificar a estas instituciones administrativas con las políticas ya citadas, del centralismo, federalismo y municipio, cometen el equívoco de considerar a la descentralización como el género y a la desconcentración como la especie, debido esto, seguramente, a que en ambos casos se trata de distribuir el despacho de los asuntos administrativos, por las razones invocadas, en entes jurídicos autárquicos o en funcionarios subordinados que se encuentran dentro de la propia administración, respectivamente.

Estimamos que, en gran parte, semejante confusión se ha debido a que esos autores se han valido de manera estricta de la semántica, cuando que se trata de conceptos jurídicos que tienen su propia significación. Por ser, precisamente, diferentes las dos instituciones, fue que el jurista, y para evitar ese equívoco, utilizó el vocablo "desconcentración" que es de origen francés y que, desde luego, no registra el *Diccionario de la Lengua Española*, correspondiente de la Real Academia Española.

Como quiera que sea, el término "desconcentración" ha tomado carta de naturalización en el derecho administrativo y en la ciencia de la administración pública.

La doctrina se manifiesta unánime en conceptuar a la "descentralización" como un sistema jurídico de organización estadual, que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones, *decisorias* y ejecutivas-que podrán ser de carácter económico o de servicio-s. a otra persona jurídica ya existente o, en caso negativo, que creará de acuerdo con la ley, quedando sujetos esos entes, que poseen personalidad jurídica propia, al sistema de control del *Estado*. Por su misma naturaleza, estos organismos descentralizados estarán sometidos a las normas del derecho público

y podrán o no, según convenga, tener y manejar un patrimonio. Podrían ser considerados, en rigor, como un puente entre la actividad del Estado y la de los particulares -su penetración-, y podrá, asimismo, y esto es bueno remarcarlo, operarse también en un organismo descentralizado la desconcentración, como se verá más adelante.

A este sistema del manejo descentralizado de los asuntos del Estado se le ha dado en llamar administración "autárquica", en razón de que está sujeta a normas que le son impuestas, o bien, aplicando la terminología italiana, "administración indirecta", aun cuando ésta ha sido refutada seriamente y con razón, a nuestro criterio, pues no podría admitirse, por ejemplo, que hubiera una administración indirecta en materia impositiva o de policía, esto es, en que deba ejercerse autoridad. Por otra parte, debe considerarse que la administración, pública o privada, no puede ser indirecta, pues se perderían los controles y, por lo mismo, se dificultaría la determinación de responsabilidades a los funcionarios y empleados. Es, por tanto, imprescindible que la administración se ejerza en forma directa por cada organismo: por el Estado considerado en su conjunto de órganos centralizados, ministerios, secretarías, departamentos, etcétera, y por el descentralizado en su carácter de persona jurídica distinta de la de aquél.

Por su parte, la doctrina alemana! denomina a la descentralización "administración estatal mediata", con la que tampoco estamos de acuerdo por las mismas razones aducidas respecto de la doctrina italiana.

Es interesante llamar la atención de que, a diferencia de lo que ocurre con la desconcentración, en la descentralización no es fin pri-

mordial el agilizar los trámites burocráticos, pues fundamentalmente se procura ubicar determinada función, económica o de servicio, en un organismo público que tiene vida jurídica propia. Finalmente, y de conformidad con lo que se ha venido diciendo, la descentralización supone necesariamente la existencia de dos o más personas morales: la del Estado y la o las de aquellos que recibieron las facultades transferidas.

Dados los límites espaciales de este trabajo, no insistiremos en tema tan interesante como es la descentralización administrativa, y pasaremos de inmediato a ocuparnos de la desconcentración.

Juan Luis de la Vallina Velarde⁴² define a la desconcentración como "aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". Por su lado, Rafael Entrena Cuesta⁴³ expresa que "la desconcentración puede definirse desde el punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de éstos a aquéllos... Desde el punto de vista estático, el término desconcentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas". Para Enrique Sayagüés Laso⁴⁴ esta institución consiste en confiar poderes de decisión a agentes locales del poder central, es decir, que la desconcen-

tración se tipifica en los casos en que a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración, para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado contralor del órgano superior.

Manuel María Díez⁴⁵ sostiene que la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidas en forma permanente a órganos que le están subordinados jerárquicamente.

Podrá observarse que estas definiciones, como otras que no se han podido citar, concuerdan sustancialmente en lo que debe entenderse por "desconcentración administrativa". De ellas puede colegirse que esta institución se caracteriza por lo siguiente:

- a. Significa una distribución limitada de facultades administrativas y no políticas de carácter decisivo y ejecutivas, autorizada por disposición de la ley -considerada ésta desde los puntos de vista formal y material-, en órganos subordinados y con cierta jurisdicción territorial, a fin de agilizar los trámites administrativos, prestar con mayor eficacia los servicios públicos y hacer menos costosos a unos y a otros. A diferencia de la descentralización, no se crea otro organismo, pues la reorganización se opera en el seno mismo del Estado, por lo que el órgano en el que se desconcentran las atribuciones carecerá de personalidad jurídica propia.
- b. Al transferirse las facultades de manera definitiva, cambia necesariamente la titu-

⁴² "La Desconcentración Administrativa". Revista de Administración Pública. No. 35. Madrid.

⁴³ Curso de Derecho Administrativo. T. I. Parte Tercera. Cap. I. p. 133 Y ss.

⁴⁴ Op. cit. T. I. p. 240 y es.

⁴⁵ Derecho Administrativo. T. II. Cap. II, o. 71 y 55.

laridad de las mismas: del que las transfiere al que las recibe.

- c. Estando ordenadas por la ley, las atribuciones desconcentradas no podrán quitársele al *nuevo* titular si no es por reforma de esa ley, por disposición de otra ley emitida con posterioridad, respetándose, así, el principio de la formalidad de las leyes. Sin embargo, el propio ordenamiento podrá autorizar al órgano superior del organismo público de que se trate, para desconcentrar, por reglamento o simple acto administrativo que deberá formalizarse por escrito, otras facultades no mencionadas en la misma ley, sistema éste muy aconsejable porque da gran flexibilidad a la desconcentración.
- d. El órgano que reciba las facultades desconcentradas seguirá teniendo la misma situación de subordinación que guardaba frente al órgano que desconcentró y, por lo mismo, continuará bajo sus órdenes, control y vigilancia.
- e. Las facultades desconcentradas son irrenunciables y confieren a sus titulares la misma responsabilidad que tenían los órganos superiores que las transfirieron.
- f. El ejercicio de las atribuciones desconcentradas sólo podrá hacerse dentro de la jurisdicción correspondiente.
- g. Los particulares estarán obligados a tramitar sus asuntos ante el órgano en que se desconcentraron las facultades que se le relacionen con esos asuntos.
- h. La autoridad que desconcentró estará obligada a dar a conocer al órgano receptor las políticas generales, planes, programas y normas técnicas a que deba sujetarse en el ejercicio de las atribuciones desconcentradas.
- i. Teniendo la desconcentración por objeto

principal *agilizar* los trámites y descargar al órgano superior que transfiere algunas de sus atribuciones, la gestión que se haga ante el órgano desconcentrado agotará la vía administrativa, no debiendo, por tanto, recurrirse ante el superior jerárquico el acto con el que se esté inconforme; esto sin menoscabo, claro está, de las garantías procesales de defensa deducibles ante los tribunales competentes, muy particularmente los de carácter contencioso-administrativo.

- J. Permite la comunicación inmediata y directa entre las autoridades y vecinos de la región de que se trata, propiciando lazos cordiales y de mutuo entendimiento.
- k. Hace también posible un conocimiento más preciso de los problemas que se susciten en la comunidad y, por lo mismo, capacita a los funcionarios para darles la mejor solución y en el tiempo más oportuno.
- l. Resulta un instrumento de gran utilidad para lograr el acercamiento de los vecinos entre sí -tan necesario en las grandes urbes- mediante programaciones cívicas en que se rinda homenaje a los valores locales y reuniones sociales que unan a las familias.

A menudo se confunde la desconcentración con la delegación de funciones, lo cual se debe, es cierto, a las grandes semejanzas que existen entre estas instituciones, al grado de que Giro-la ha llamado a la delegación "desconcentración impropia",⁴⁶ por lo cual consideramos útil aclarar en seguida sus principales diferencias:

Desde luego, como también acontece con la desconcentración, la delegación debe

46 Teoría de la Desconcentración Administrativa. p. 97 y ss.

ser autorizada por disposición de la ley, pero no se requiere, como en aquélla, que determine expresamente las facultades que puedan ser delegables.

Por otra parte, la delegación no transfiere la titularidad de las atribuciones objeto de la misma, pues el delegante la conserva sin variación alguna, lo cual se debe, entre otras causas, a que esa transferencia no es definitiva, sino temporal por naturaleza. Por esta misma razón, el órgano delegado deberá realizar esas facultades con estricto apego a las instrucciones que al respecto le dé el delegante, so pena de incurrir en responsabilidad. De otro lado, siendo, como se dijo, transitoria la delegación, es revocable en todo momento.

Además, los actos del delegado siempre deberán ser imputados al titular, quien será corresponsable de los mismos para todos los efectos legales.

Finalmente, el delegado no podrá delegar lo que le ha sido delegado, atento al principio "delegata potestas non delegatur".

El mencionado cdnlnministrativista. Juan Luis de la Vallina Velarde.?" expresa que en todos los países se está procediendo, dentro de la reforma administrativa, a efectuar una adecuada desconcentración de funciones para lograr la máxima flexibilidad y eficacia en la compleja tarea administrativa, citando como ejemplos, a Francia, Italia, Alemania y España.

La ciudad de México, capital de la República del mismo nombre, ha sido objeto de una profunda reforma administrativa al irnplentarse el sistema de desconcentración a que nos venimos refiriendo. Esta reforma resultaba indispensable si se considera que esa metrópoli tiene una población de ocho millones de ha-

bitantes, y que el Distrito Federal, que es la entidad jurídico-político en que se asienta, ocupa una superficie de 1,500 Kms. cuadrados y en la que esa gran urbe se está desparrramando en forma acelerada.

Para el gobierno de la ciudad de México se estableció, por ley de 31 de diciembre de 1928, un sistema centralizado que sustituyó al régimen municipal, de origen español, que resultaba inadecuado desde el punto de vista político, por ser aquélla la sede de los poderes federales. El órgano administrativo creado para ejercer ese gobierno recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, que aún se conserva.

Tal sistema de centralización administrativa operó con eficacia desde sus inicios en que había una población de poco más de un millón de habitantes, pero el desarrollo de la ciudad de México registrado a lo largo de treinta años lo hizo prácticamente inoperante, con grave perjuicio de la prestación de los servicios públicos y de la necesaria vinculación que debe existir entre las autoridades y los vecinos de los barrios o zonas en que se divide naturalmente toda uibe.

En consecuencia, por iniciativa del Presidente de la República Mexicana, Luis Echeverría Alvarez, el Congreso de la Unión expidió con fecha 27 de diciembre de 1970 una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que dividió a la ciudad de México en dieciséis regiones administrativas denominadas delegaciones, y dispuso que cada una de éstas estaría a cargo de un delegado dotado de atribuciones desconcentradas. Asimismo, estableció que en cada una de esas circunscripciones territoriales se integraría una junta de vecinos con no menos de veinte miembros, de los que serían cuatro mujeres como mínimo y dos jóvenes menores de veinticinco años. Por otra

parte, dicho ordenamiento instituyó un Consejo Consultivo que se integraría con los presidentes de las citadas juntas de vecinos. Estos cuerpos colegiados no serían órganos dotados de facultades decisorias y ejecutivas, sino sólo de colaboración ciudadana para lograr una eficiente prestación de servicios públicos, y sus miembros no percibirían retribución pecuniaria alguna por ser sus cargos de carácter honorífico.

Conforme al artículo 37 de la mencionada ley orgánica, se desconcentran en las delegaciones las atribuciones que en él se especifican, y las demás que les señalen por acuerdo escrito el jefe del Departamento del Distrito Federal, otras leyes y reglamentos.

Las atribuciones que mencionan al citado precepto son las siguientes:

- I. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos;
- II. Auxiliar en lo administrativo a la eficaz prestación de los servicios de Registro Civil;
- III. Proporcionar los servicios de registro de filiación para la identificación de los habitantes de la delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes;
- IV. Prestar servicios médicos gratuitos de emergencia y de asistencia social, así como promover y coordinar, cuando sea necesario, con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas, o con los particulares, la atención médica y social a personas indigentes o abandonadas;
- V. Prestar, en forma gratuita, servicios funerarios tratándose de cadáveres de personas que en vida hubiesen sido notoriamente indigentes, no hubiera quien se interesase por ellas o cuando los deudos carezcan de recursos económicos;
- VI. Establecer baños y lavaderos públicos,

agencias de empleos, talleres para obreros no calificados o desocupados, y círculos sociales para mujeres;

VII. Prestar, en su caso, los servicios de mercados, rastros y panteones;

VIII. Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los que se presten servicios de asesoría;

IX. Prestar los servicios de limpia pública;

X. Proveer a la conservación de los servicios de agua potable y drenaje, así como a la instalación de tuberías para los mismos efectos.

XI. Construir en la delegación respectiva las obras que ordene el jefe del Departamento del Distrito Federal;

XII. Conservar en buen estado el pavimento de calles, calzadas, avenidas y banquetas;

XIII. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado público, los jardines, parques, camellones enjardinados, monumentos públicos, templos, plazas trpicas e históricas, obras de ornato y conservar en buenas condiciones los caminos vecinales en los tramos que sirvan a la delegación;

XIV. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso;

XV. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral y las buenas costumbres, así como los precios de acceso a tales eventos previamente autorizados por el Departamento del Distrito Federal;

XVI. Fomentar las actividades educativas que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de los habitantes de la delegación y el sentido de solidaridad social;

XVII. Fomentar la celebración de actos culturales, artísticos y sociales y el deporte en todas sus manifestaciones;

XVII I. Realizar campañas contra el alcoholismo y la toxicomanía y colaborar con las que efectúen otras autoridades;

XIX. Celebrar ceremonias públicas para conmemorar hechos históricos;

XX. Fomentar la constitución del patrimonio familiar;

XXI. Promover ante quien corresponda lo necesario para la construcción, mantenimiento y mejor funcionamiento de escuelas públicas, bibliotecas y museos;

XXII. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos, y expedir copias de los que obren en los archivos de la delegación;

XXIII. Tramitar licencias, permisos o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales, o de espectáculos o diversiones públicas; y para ejercer oficios o trabajos en los casos en que así lo determinen las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas concretas;

XXIV. Expedir licencias para ejecutar obras de conservación, ampliación y mejoramiento de inmuebles de propiedad particular, en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas individuales;

XXV. Llevar y mantener actualizado un padrón de los predios ubicados en la delegación y de los giros mercantiles e industriales que funcionen en ella,

XXVI. Prestar el servicio de información catastral y de planificación actualizada de la delegación correspondiente,

XXVII. Mantener el orden público por medio de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

XXVIII. Colaborar en la prevención y extinción

de incendios con el Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal;

XXIX. Proponer medidas para la mejor regulación del tránsito,

XXX. Efectuar pagos con cargo al subpresupuesto de egresos respectivo, que corresponda a la delegación.

XXXI. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezca la Ley Anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que se causen en la delegación;

XXXII. Colaborar con las demás delegaciones, las agencias del Ministerio Público, los juzgados que ejerzan jurisdicción en la delegación y con las dependencias federales que residan en la propia delegación; así como guardar relaciones de coordinación con las juntas de vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones;

XXXIII. Mantener relaciones con la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, clubes de servicio social, organizaciones benéficas y otros similares.

Para la debida realización de las atribuciones desconcentradas a que se ha hecho mención, cada una de las delegaciones manejan un subpresupuesto que se les otorga con base en las posibilidades económicas del Departamento del Distrito Federal, y con los anteproyectos que los mismos delegados formulan ajustándose a los instructivos que les envía la administración central, los cuales son debidamente evaluados desde los puntos de vista cualitativo y cuantitativo. El ejercicio de estos subpresupuestos es controlado rigurosamente

por los órganos administrativos y financieros correspondientes.

A este respecto, es pertinente aclarar que no son objeto de desconcentración las facultades impositivas en ninguno de sus aspectos, por lo que sólo se han establecido cajas recaudadoras en cada una de las delegaciones que dependen directamente de la autoridad hacendaria central.

Los delegados, para el ejercicio de las atribuciones desconcentradas que les corresponden, deben sujetarse a las "normas básicas" que para tal efecto expidió el jefe del Departamento del Distrito Federal con fecha 31 de octubre de 1972, las cuales, en realidad, constituyen una reqlarnentaciou de esas actividades.

Deben mencionarse, por su importancia, las siguientes bases:

Los delegados deberán sujetarse a las políti-
cas generales que la autoridad superior, o sea el jefe del Departamento del Distrito Federal, fije en cada rama de la administración, así como a los programas de trabajo y a las normas técnicas y administrativas que correspondan. Asimismo, esos funcionarios estarán sometidos a la accion central de contralor, para lo cual en cada delegación se adscribirá, con carácter rotativo. un auditor interno.

Los delegados resolverán, bajo su más estricta responsabilidad, los asuntos de su competencia, en el concepto de que las resoluciones que emitan serán definitivas en el orden administrativo y sólo podrán revocarse, nulificarse o modificarse en los términos y condiciones que señalen las leyes y reglamentos. Además, se establece a este respecto que las resoluciones definitivas serán ejecutivas. por lo que la suspensión que se conceda deberá sujetarse a las normas le-

gales y reglamentarias respectivas, siempre y cuando se interponga en contra de esas resoluciones algún recurso legal por parte interesada.

Asimismo, se dispone en esas normas básicas que el jefe del Departamento del Distrito Federal tendrá, en todo tiempo, la facultad de revocar las resoluciones dictadas por los delegados cuando se hubieran emitido contra el texto expreso de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas aplicables; por error, dolo o violencia. cuando fuere incompetente el delegado para dictar la resolución o cuando convenga al buen gobierno de la ciudad de México,

En otro orden de cosas, en las citadas normas básicas se establece que los delegados tendrán acuerdo --que podrá ser individual o colectivo- con el jefe del Departamento del Distrito Federal, así como que entre los delegados y los titulares de las direcciones generales --que constituyen la linea media administrativa-- no existirán relaciones de jerarquía respecto de las facultades desconcentradas, sino de coordinación y colaboración, pues en los términos de la referida ley orgánica, aquéllos dependen directamente del jefe del Departamento, en el concepto de que las autoridades superiores en todo el Distrito Federal son, después de ese funcionario, el secretario de gobierno, el secretario de obras y servicios y el oficial mayor, quienes substituyen a aquél en sus faltas temporales y son designados directamente por el Presidente de la República. Los delegados son nombrados y removidos libremente por el jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del mismo titular del poder ejecutivo federal. En cuanto a los directores generales, corresponderá ex-

c1usivamente al jefe del Departamento del Distrito Federal el designarlos y removerlos.

Los delegados, además, deberán acordar con el secretario de gobierno', con el secretario de obras y servicios y con el oficial mayor, los asuntos de su incumbencia según sea su naturaleza.

Obvio es decirlo, pero conviene subrayar que en lo no desconcentrado las direcciones generales, técnicas y administrativas, ejercen sus atribuciones en todo el Distrito Federal, para lo cual en todo caso se establece la debida coordinación con las delegaciones.

La experiencia obtenida de la reforma administrativa de la ciudad de México permite, no obstante lo reciente de su implantación,

adelantar un juicio enteramente favorable de la desconcentración de funciones. Sin embargo, quisiéramos poner énfasis en tres aspectos que consideramos básicos para el éxito o fracaso del propio sistema: *en* primer término, es fundamental que el personal directivo del órgano desconcentrado sea rigurosamente seleccionado; en segundo lugar, es indispensable que el órgano cuente con los suficientes recursos humanos, económicos y de equipo, para que pueda cumplir eficazmente con su cometido; finalmente, deberá establecerse un adecuado sistema de contralor que sujete al órgano desconcentrado a las órdenes del superior jerárquico y a las disposiciones de la ley.

Marco conceptual de la desconcentración en el ISSSTE y elementos que la integran*

PRESENTACION

El presente documento pretende informar o reafirmar, en su caso, algunos de los conceptos básicos relativos a la desconcentración, así como ilustrar los ámbitos y niveles, el esquema operativo y los requerimientos básicos del proceso de delegación de facultades en el Instituto. También contiene las fases de integración y ejecución del Programa Institucional de Desconcentración.

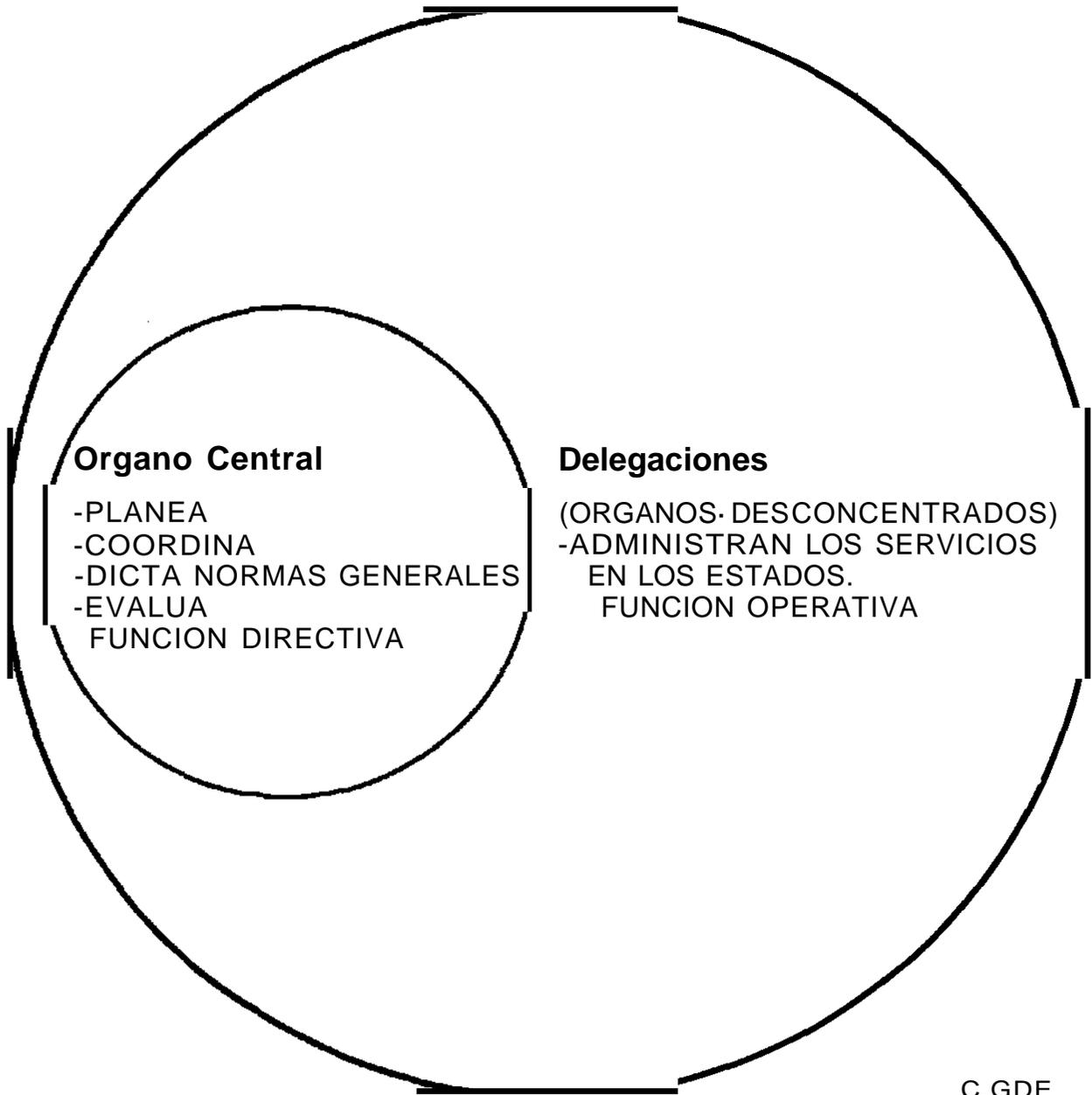
El carácter general de este trabajo no agota las posibilidades de profundizar en el tema de la desconcentración. Sin embargo, se espera que pueda utilizarse como marco de referencia a partir del cual las áreas centrales, en su oportunidad, elaboren los lineamientos específicos que enriquezcan y orienten el Programa de Desconcentración Institucional.

MARCO CONCEPTUAL

Concepto

Por *desconcentración administrativa* debe entenderse "el proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos, la responsabilidad de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas -excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente- y por otra, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central".¹

De lo anterior se infiere que la desconcentración de facultades generalmente tiene como consecuencia la creación de órganos des-



C.GDE

concentrados. Un *órgano desconcentrado* es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas por disposición formal, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos que le permitan resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia, o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico-administrativo que lo crea.

Conviene señalar, que el órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, y conserva respecto del titular del órgano central, una relación de dependencia jerárquica, en virtud de la cual la normalidad, la planeación, el control y la evaluación globales permanecen centralizadas, en tanto que las decisiones operativas, 105 recursos y apoyos administrativos correspondientes son materia objeto de la desconcentración a 105 órganos respectivos.

La desconcentración administrativa tiene su expresión físico-espacial en *la descentralización territorial*, por medio de la cual se pretende, en el caso del ISSSTE, contar en ámbitos territoriales específicos, como lo son las entidades federativas, con unidades administrativas y de servicios (Delegaciones Estatales o del D.F.) que ccerquen en tiempo y lugar las prestaciones del Instituto a sus derechohabientes.

No debe confundirse la desconcentración administrativa con la *descentralización administrativa*, pues esta última es la acción que realiza el Estado para crear o transferir funciones a organismos con personalidad jurídica y patrimonio y con autonomía orgánica y funcional (organismos descentralizados), sin que ello implique ausencia de controles especiales por parte de la Administración Pública Centralizada.

Por lo afirmado hasta aquí, se infiere que el ISSSTE, es un organismo descentralizado en tanto que las *delegaciones estatales* son *órganos desconcentrados* del propio Instituto y, en consecuencia, aunque administrativa y presupuestalmente se distinguen de las demás unidades que lo integran, no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio.

Objetivos de la Desconcentración

En un sentido general, por medio de la desconcentración administrativa y territorial, se pretende "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 105 centros urbanos del país".²

Dentro de este contexto el ISSSTE, a través de su proceso de desconcentración, se ha propuesto contar en ámbitos territoriales determinados, con unidades administrativas y de servicios que permitan elevar los niveles de calidad, suficiencia y oportunidad de las prestaciones y servicios a sus dsrechohabientes."

Con estas acciones el Instituto, en buena medida, ha dado respuesta anticipada a una de las orientaciones del Gobierno Federal, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y que se refiere a la descentralización de la vida nacional para "... combatir (...) todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distri-

² La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Presidencia de la República. C.G.E.A. México, 1982.

³ Artículo 37 del Reglamento Interior del ISSSTE. (0.0. 10. de febrero de 1984).

bución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población".'

Lo anterior, sin embargo, es el principio de una tarea que demandará mayores esfuerzos de decisión y participación de todos los ámbitos y niveles institucionales, pues no sólo deberá atenderse a los objetivos, sino también a las disposiciones complementarias que en la materia dicte el Titular del Ejecutivo Federal, como tal es el caso del Decreto de Descentralización Administrativa publicado en el *Diario Oficial* del 18 de junio de 1984.

Ambito y Niveles de la Desconcentración

El proceso de desconcentración del ISSSTE, debe concebirse de manera global, en el sentido de que involucra a todas las áreas del Instituto tanto en el ámbito central como en el delegacional, y comprende a la vez desde el más alto nivel directivo hasta las unidades operativas directamente vinculadas con los derechohabientes, para el otorgamiento de los servicios y prestaciones que éstos les demanden.

En el ámbito central, corresponde al subsistema de regulación, esto es, a la Dirección General y sus órganos auxiliares ya las subdirecciones generales, determinar los aspectos estratégicos y tácticos de la desconcentración.

El aspecto estratégico de la desconcentración comprende la formulación y emisión de normas y lineamientos de carácter general que determinen el *qué se debe desconcentrar y para qué*. En este nivel se deberá dar particular importancia a los sistemas de planeación y de evaluación, de tal forma que, además de orientar las acciones de desconcentración, se esté en condiciones de conocer en todo momento el grado de cumplimiento, por parte de los ór-

ganos desconcentrados, de las normas que lo regulan, así como el grado de eficacia respecto de los objetivos y metas que les hayan sido asignados.

La ausencia o deficiencia de las tareas de planeación y evaluación conlleva a la improvisación en el proceso de desconcentración y al otorgamiento coyuntural y desarticulado de los servicios.

Por lo que se refiere al nivel táctico de la desconcentración, corresponde a las subdirecciones generales el señalamiento de políticas específicas para el otorgamiento de los servicios y la aplicación de los recursos en el ámbito delegacional. Con estas acciones, se pretende determinar *el cómo de la desconcentración*.

En virtud de que la efectiva desconcentración implica la transferencia de los recursos presupuestales y de los apoyos administrativos necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales en el ámbito foráneo, corresponde al nivel táctico proveer a los órganos desconcentrados de los instrumentos jurídico-administrativos (manuales, circulares, programas, entre otros) y de los recursos humanos, financieros y materiales, así como formular y promover las adecuaciones a las estructuras: orgánica, funcional o jurídica. Deberá señalar también las metas y los tiempos de su cumplimiento y considerar las interrelaciones operativas entre este nivel y los órganos desconcentrados (Delegaciones), a efecto de garantizar la coordinación, supervisión y control del proceso de desconcentración.

La ausencia o deficiencia de los instrumentos jurídico-administrativos, la insuficiencia en la asignación de recursos y las deficiencias u omisiones en las tareas de supervisión y control *desvirtuarán* y en ocasiones hasta anularán, los propósitos de la desconcentración, independientemente de la inconformidad (jus-

tificada) que se genere en los derechohabientes y de los reclamos y presiones que hagan al Instituto los trabajadores por medio de sus representaciones sindicales. Todo ello en detrimento de la imagen institucional.

En el ámbito delegacional el proceso de desconcentración encuentra su expresión operativa a través del otorgamiento de las prestaciones y servicios a los derechohabientes.

En este nivel de ejecución, pueden distinguirse a su vez dos ámbitos de acción: el adaptivo y el propiamente operativo. En el primer caso se procurará adecuar a las condiciones particulares de cada entidad, las disposiciones dictadas por el subsistema de regulación central y proponer, en su caso, las modalidades específicas de la desconcentración de acuerdo con esas peculiaridades.

El desarrollo de estas funciones corresponden a las subdelegaciones, bajo la coordinación del delegado, quienes también tendrán bajo su responsabilidad la vigilancia y verificación del otorgamiento de los servicios.

Por lo que se refiere al ámbito estrictamente operativo, es responsabilidad de las unidades administrativas correspondientes el otorgamiento o la administración de los servicios, la formulación de nuevos requerimientos y el suministro de información para retroalimentar a las demás instancias tanto de la delegación como del ámbito central, con vistas a un efectivo desarrollo y cumplimiento del Programa de Desconcentración Institucional.

En este nivel de operación, se requiere una estrecha vigilancia de la administración de los servicios, por parte del delegado, a través de las subdelegaciones, y del nivel táctico. Destaca también en esta vigilancia la participación de los trabajadores por medio de los Comités de Supervisión y Consulta.

Las omisiones y deficiencias de las diversas

instancias institucionales, a partir del más alto nivel, necesariamente se verán reflejadas en el ámbito operativo, por lo cual el compromiso de la desconcentración y del cabal cumplimiento de sus objetivos es una tarea que involucra a todos los órganos del Instituto.

Sistema Operativo de la Desconcentración

El sistema operativo se inicia en el nivel estratégico a partir de las normas y lineamientos de carácter general emitidos por la dirección general del Instituto (comprendiendo los órganos de regulación auxiliares de la propia Dirección),

Con base en esas disposiciones, el nivel de coordinación (táctico) formula las políticas específicas para el otorgamiento de los servicios y la aplicación de los recursos en el ámbito delegacional.

Estos dos niveles se vinculan por medio de una retroalimentación de la CIDAP, como mecanismo de deliberación y consulta respecto de los avances y resultados del proceso de desconcentración.

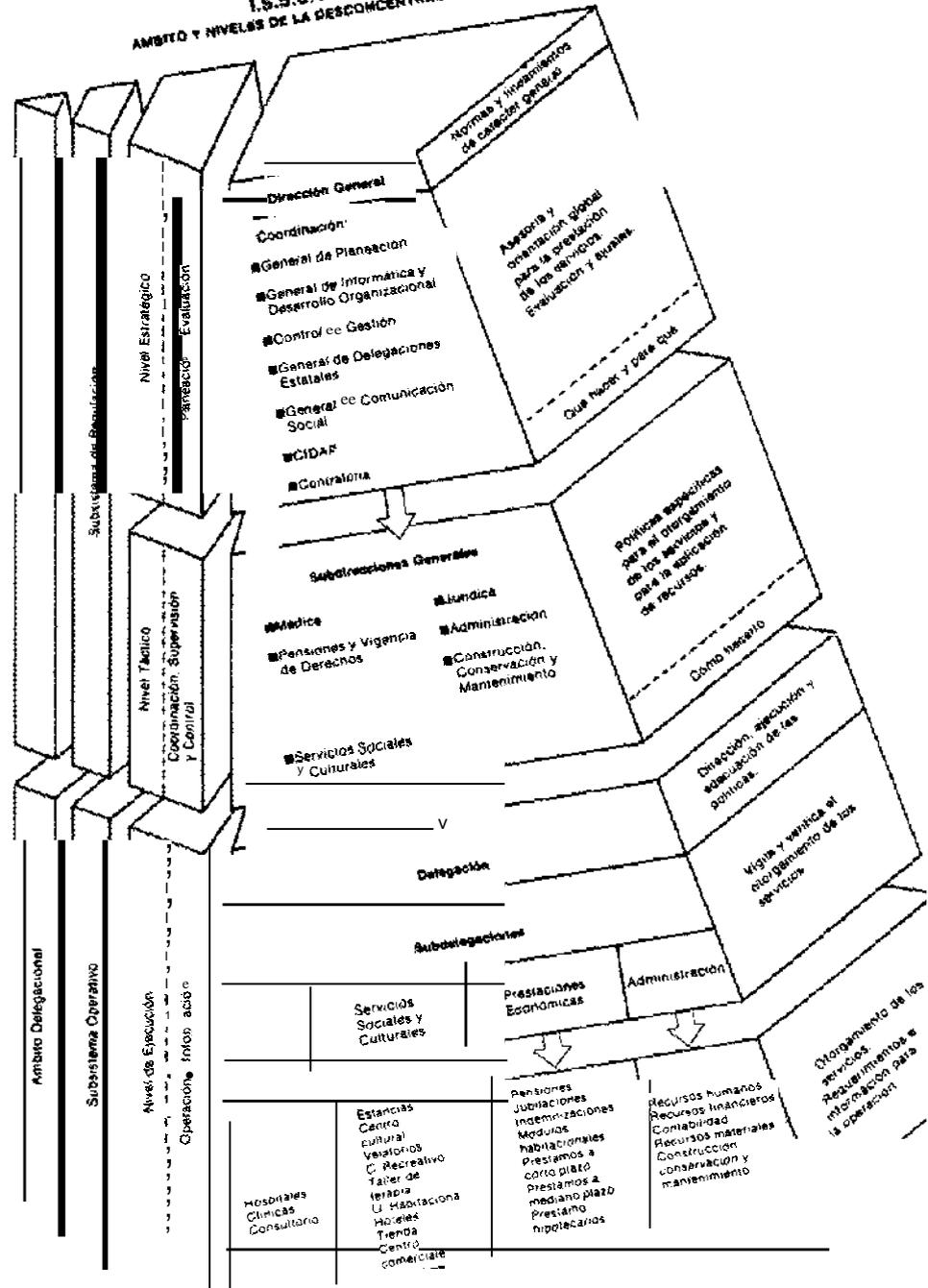
Las disposiciones emitidas en el ámbito central tienen su aplicación y adecuación, en su caso, en el subsistema operativo correspondiente al ámbito delegacional.

En este nivel es responsabilidad del delegado estatal, la dirección, ejecución y aplicación de las políticas específicas para la administración de los servicios, y de las unidades administrativas bajo su coordinación (Subdelegaciones), la vigilancia y verificación del otorgamiento de los servicios.

Entre el ámbito delegacional y el central existe también un vínculo de retroalimentación directa.

Por su parte, el nivel de ejecución se vincula en una retroalimentación operativa con la De-

I.S.S.S.T.E.
 AMBITO Y NIVELES DE LA DESCONCENTRACION



legación para conocer en todo momento, y transmitir lo correspondiente a los niveles centrales, los resultados y problemas que se presenten en la administración de los servicios.

En este mismo nivel de retroalimentación surgen las nuevas requisiciones de recursos presupuestales y apoyos administrativos, así como las propuestas de modificación de las disposiciones que regulan el proceso de desconcentración.

La Coordinación General de Delegaciones, por su parte, funge como enlace entre el ámbito central y el delegacional, particularmente en la captación, integración y canalización a los órganos centrales correspondientes, de los requerimientos y problemas de las delegaciones. Se suman a estas demandas las formuladas por los trabajadores a través de sus representaciones sindicales; las de los gobiernos de los estados y las de las autoridades municipales. Todas ellas, una vez analizadas y sistematizadas, son turnadas a la atención de la Dirección General a efecto de, en su caso, conformar o modificar las normas y lineamientos que orientan el proceso de desconcentración.

De lo anterior se deduce que la función primordial de la Coordinación General de Delegaciones Estatales es la de actuar como enlace informativo, mas no como órgano normativo.

Requerimientos Básicos para la Descentralización

Como se afirmó en la primera parte de este documento, la desconcentración de facultades implica la respectiva transferencia de recursos y apoyos administrativos, sin los cuales los objetivos de aquélla se quedarán en simples propósitos,

En el proceso de desconcentración del

ISSSTE, en particular, la transferencia a las Delegaciones, de esos recursos y apoyos surge de los tres subsistemas centrales: el de regulación, el de operación y el de apoyo (institucional y administrativo).

Lo anterior implica una necesaria y armónica articulación, en monto, tiempo y espacio, de las normas, lineamientos, instrumentos administrativos, así como bienes y servicios aplicables en el ámbito delegacional para un efectivo, oportuno y suficiente otorgamiento de los servicios.

Todo ello no excluye la necesaria participación de los derechohabientes quienes, en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, afectan positiva o negativamente los propósitos del programa de desconcentración.

PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION

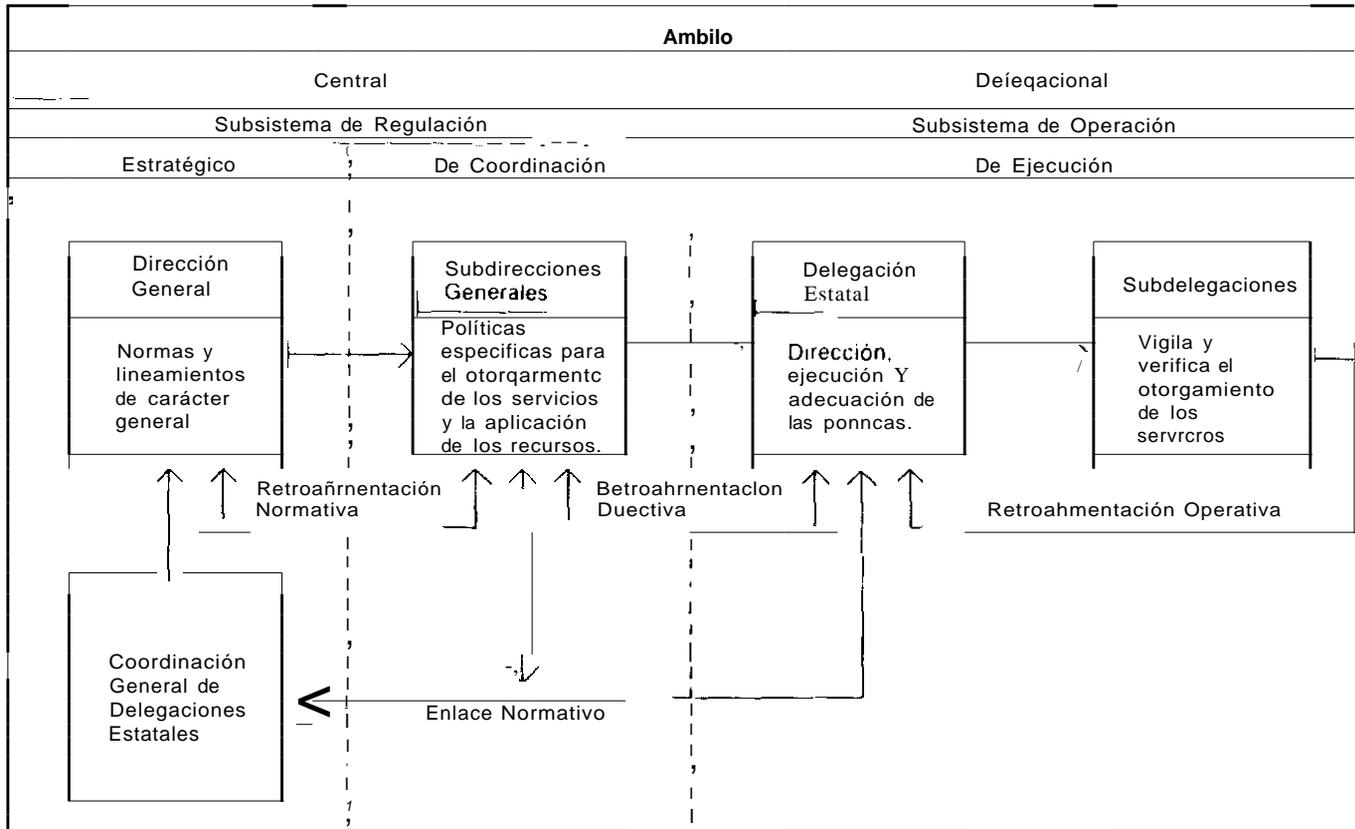
Integración

El programa de desconcentración tiene sus antecedentes en la investigación y el diagnóstico de la organización y operación del Instituto, formulado por su Coordinación General de Delegaciones Estatales con base en la información recopilada por la propia Coordinación, en entrevistas con delegados y representantes sindicales, así como en la información generada por los órganos centrales.

En forma paralela a esta primera fase de investigación, por instrucciones del director general del Instituto se constituyó la subcomisión de la CIDAP para la desconcentración administrativa, con los siguientes objetivos:

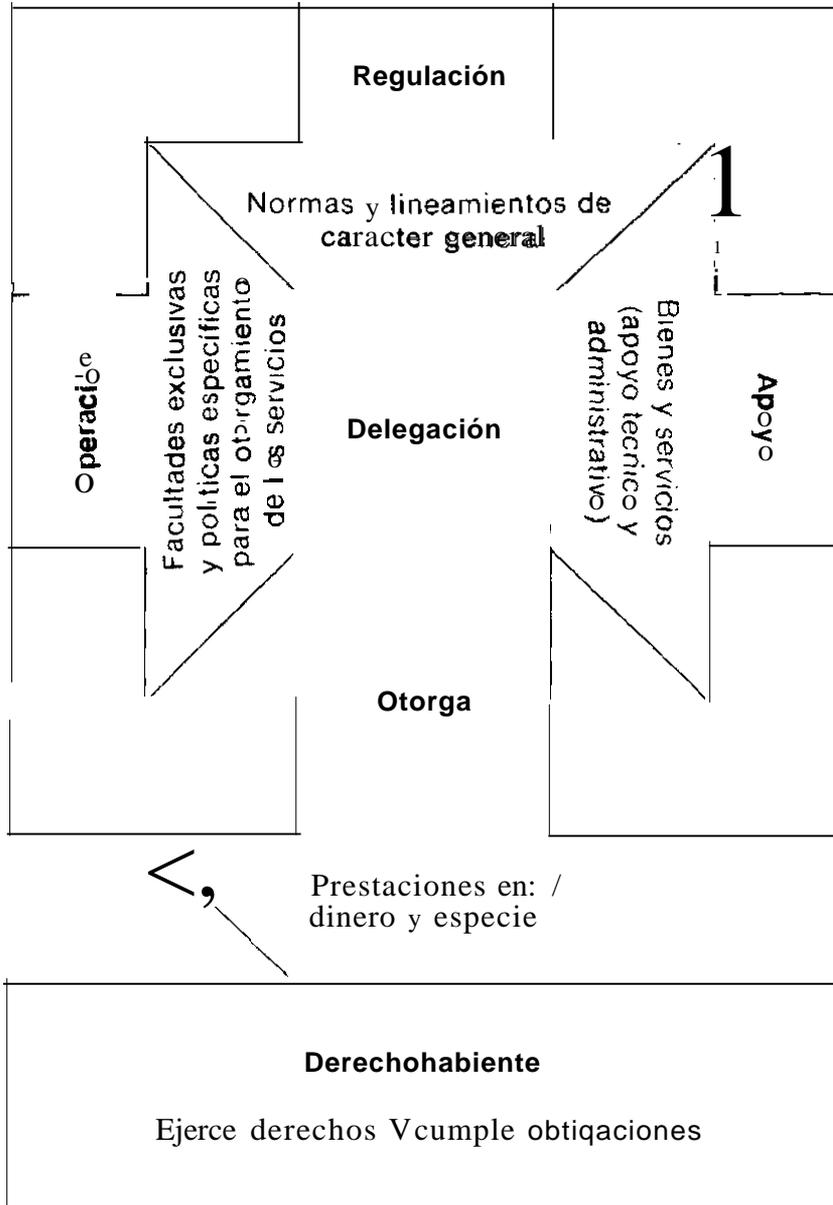
5 Ver ISSSTE: Subcomisión para el Programa de Desconcentración. Objetivos, Estructura y Funcionamiento. C.G.D.E. Junio de 1984.

I.S.S.S.T.E.
SISTEMA OPERATIVO DE LA DESCONCENTRACION



I.S.S.S.T.E.

REQUERIMIENTOS BASICOS PARA LA DESCONCENTRACION



- Proponer los lineamientos generales para la formulación del programa institucional de desconcentración, así como para vigilar su observancia y promover su desarrollo.
- Evaluar los avances del programa de desconcentración y proponer, en su caso, las adecuaciones de organización y funcionamiento, tanto en los órganos centrales como en las Delegaciones.
- Actuar como foro de las Delegaciones en sus demandas y propuestas, para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del programa de desconcentración.

En tal virtud, las tareas de análisis, diagnóstico y los trabajos correspondientes al proceso de desconcentración del Instituto, se canalizaron a través de esta subcomisión, que en síntesis viene a ser un mecanismo participativo y de consulta que auxilia al director general del ISSSTE, en la definición, aplicación y evaluación del programa de desconcentración.

El resultado de esta primera etapa, se caracterizó por la obtención de un programa de la organización y el funcionamiento de los órganos centrales y sus repercusiones en el ámbito delegacional. Con base en ello, se elaboró el diagnóstico de la estructura y operación de las Delegaciones.

Diagnóstico

De dicho análisis, destacan algunos aspectos:

Por lo que se refiere a la *normatividad*, se identificaron los siguientes problemas:

- Desconocimiento de un programa institucional que diera congruencia a las ac-

ciones de desconcentración de las subdirecciones y otras áreas del Instituto.

- Proliferaron de disposiciones normativas al margen de políticas homogéneas aplicables en el ámbito delegacional.
- En estrecha relación con el problema anterior, se observó una dispersión en los canales de comunicación del centro hacia las unidades administrativas de las Delegaciones.
- Asimismo, existía una nulificación entre las normas y otras disposiciones administrativas dictadas por algún órgano central y las emitidas por algún delegado para su ámbito particular.
- Como consecuencia de lo anterior y en virtud de que en la práctica los subdelegados dependían de los correspondientes órganos centrales, se observó una desintegración de las funciones en el ámbito delegacional, que se manifestaba en una deficiente o nula comunicación y apoyo entre el delegado y los subdelegados, así como entre las propias Subdelegaciones.

En lo que respecta a la *estructura orgánica* de las Delegaciones, el panorama era el siguiente:

Falta de integración de las áreas delegacionales, debido, entre otras causas, a una incongruencia entre la estructura real de éstas y la que contenía el manual de organización respectivo.

En materia de *recursos humanos*, los principales problemas eran:

- Insuficiencia de personal por congelamiento de plazas.
- Deficiente capacitación del mismo.

- Irregularidades en la situación laboral y las percepciones de personal.

En *recursos materiales* se apreció:

- Carencia de criterios uniformes para la asignación de éstos a las Delegaciones.
- Inadecuadas e insuficientes instalaciones, mobiliario y equipo, así como un deficiente e inoportuno suministro de medicamentos, materiales y equipo.

Por lo que se refiere a *recursos financieros*, la problemática observada era la siguiente:

- Los anteproyectos de presupuesto que requería cada estado, no eran formulados por las Delegaciones, excepción hecha del área médica.
- Los delegados no conocían oportunamente los estados financieros correspondientes a su ejercicio presupuestal.
- La casi totalidad de las Delegaciones reportaban presupuestos insuficientes en todas sus partidas.

Toda esta problemática repercutía necesariamente en la operación de las Delegaciones con los siguientes efectos:

- No se realizaba una evaluación operativa de las Delegaciones de acuerdo con una metodología común y criterios uniformes.
- La autoridad que a los delegados estatales se les confería a través de diversas disposiciones, no siempre era reconocida en la mayoría de las Delegaciones por los funcionarios subordinados.
- Se concentraban subrogaciones excesivas en detrimento de la atención adecuada

a los derechohabientes y en perjuicio de las finanzas del Instituto.

- Se apreciaba una irregularidad en la operación de los comités estatales de programación y consulta, debido a la falta de credibilidad de los sindicatos respecto a los delegados por sus limitaciones para dar respuesta a las demandas de aquéllos.
- En lo referente al ámbito jurídico, existían Delegaciones que no contaban con este apoyo, con grave perjuicio para los intereses patrimoniales y responsabilidades de servicio del Instituto.
- Se captó un descontento de los derechohabientes, manifestado por conducto de sus representantes sindicales, por el desconocimiento de los trámites y requisitos correlativos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Como corolario de la problemática enunciada, destacaba la limitación de facultades y recursos con que contaba el delegado para cumplir con suficiencia la representación institucional que ostenta.

En el *ámbito interno*, las Delegaciones Estatales se encontraban limitadas en su acción, como órgano desconcentrado, porque reflejaban en gran medida la indefinición existente de normas, sistemas y procedimientos en los órganos centrales.

Por lo que se refiere a la *capacidad instalada*, el diagnóstico permitió conocer el panorama siguiente:

Población Derechohabiente

A 1982, el ISSSTE, atendía un total estimado de 5'701,033 derechohabientes, de los cuales 2'580,840 se localizaban en la ciudad de México y su área de influencia y el resto

en el interior de la República. Esto representaba una distribución porcentual de 45.27% en el primer caso y de 54.73% en el segundo.

Servicios Médicos

El total de camas ensabtes con que contaba el ISSSTE en los estados de la República ascendía a 3.674.

En función del parámetro de 1 cama por cada 1,000 derechohabientes, se apreciaba que, porcentualmente, los estados mejor atendidos eran:

Nuevo León	280%
Tamaulipas	199%

En tanto que los más deficitarios en atención eran:

Cluintana Roo	52%
Tabasco	46%

Lo anterior reflejaba un desequilibrio de atención en favor del norte del país, descuidándose el sureste.

Crédito

En 1982, el presupuesto destinado al otorgamiento de préstamos a corto plazo evidenciaba una excesiva centralización en los trámites, pues a esa fecha el 80% de los créditos se otorgaban en el Distrito Federal en tanto que el 20% restante se distribuía en los estados.

En esa fecha, los criterios para la asignación de créditos a las entidades federativas obedecían fundamentalmente a consideraciones de carácter político, más que a las características de las demandas locales, con ello se ponía en situación de desventaja a los derechohabientes cuyas representaciones sindicales no ejercían la presión necesaria para una pronta y suficiente dotación de créditos,

Servicio de Tiendas

La institución manejaba un total de 212 tiendas, de las cuales 24 se localizaban en el Distrito Federal y 188 en el interior de la República, lo que equivalía a una distribución porcentual de 11.32 en el primer caso y 88.67 en el segundo. Estas cifras incluyen a las ex tiendas SAHOP incorporadas al sistema tiendas ISSSTE.

Los estados que destacaban por su amplia cobertura en el servicio eran:

Aguascalientes	78%
Nuevo León	73%
Colima	55%

Las entidades que sobresalían por su insuficiente cobertura eran:

Oaxaca	24%
Tabasco	19%
D.F.	16%

Estancias de Bienestar Infantil

Se contaba con un total de 25 estancias en el país, de éstas, 18 se concentraban en el Distrito Federal y 7 se distribuían en los estados. Lo que equivalía al 72% en el Distrito Federal y el 28% en el resto.

Las 7 estancias que existían en el interior de la República beneficiaban a igual número de estados, de donde se desprende que 24 de ellos carecían de este servicio.

Otros servicios: Sociales

El ISSSTE contaba con 3 velatorios en la República: 2 en el Distrito Federal y 1 en el estado de Jalisco.

Es manifiesta la insuficiencia de servicios en esta área.

La institución también contaba con 3 comedores para servidores de la misma, los cuales se concentran en el Distrito Federal.

En este apartado de capacidad instalada en relación con el número de derechohabientes se encontró que los estados comprendidos en la zona noroeste (Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora), reflejaban mejores índices de capacidad instalada y por consiguiente en el disfrute de los servicios institucionales. Por contra, la zona más desprotegida en esos aspectos correspondía a la sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán).

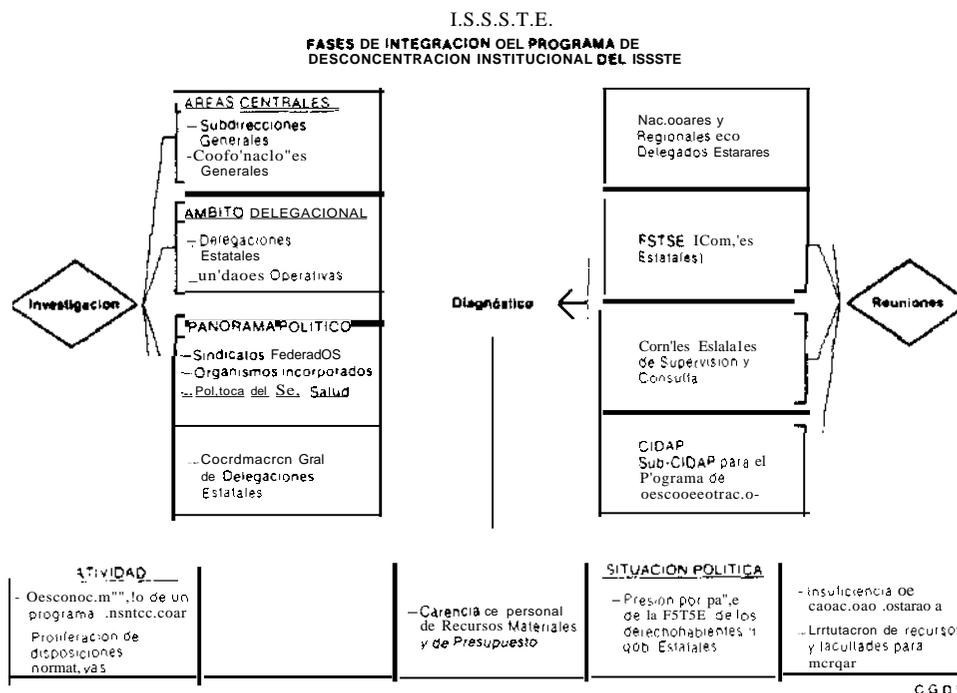
Lo anterior no es explicable en función del total de la población derechohabiente de una y otra zona, pues mientras que los seis estados que componen a la zona noroeste sumaban

676,711 (20.6% del total), el sureste alcanzaba una población de 760,562 derechohabientes (23.13% del total).

Con lo anterior podría concluirse que hacia 1982 el sureste mexicano era la zona más desprotegida de los servicios que el ISSSTE proporciona."

Frente a la problemática antes enunciada, se hizo impostergable atender en un plazo perentorio la solución de algunos problemas estimados como prioritarios, en función de la recurrente frecuencia con que eran señalados por parte tanto de los derechohabientes y sus representantes sindicales como de las propias autoridades en las Delegaciones.

6 Ver ISSSTE: Consideraciones Socio-Pedagógicas para la Planeación y Programación de los Servicios. C.G.O.E. Abril de 1984.



Asimismo, y para dar respuesta a esas y a otras demandas no menos importantes, la Dirección General dispuso la celebración de reuniones nacionales de delegados cuyos primeros resultados fueron los siguientes:

- Compromisos de La Trinidad," con los que se dio respuesta inmediata a planteamientos prioritarios.
- Establecimiento de las bases para el Programa Institucional de Desconcentración.
- Fortalecimiento del delegado como primera autoridad dentro de la Delegación, y punto de partida para la integración y desarrollo del programa de desconcentración.

Integración del Programa de Desconcentración Institucional

Con base en los elementos y consideraciones mencionados y en respuesta al decreto emitido por el Presidente de la República en materia de descentralización de la vida nacional se elaboró el Programa de Desconcentración Institucional, en el que se plasmó la necesidad de llevar a cabo funciones que permitieran otorgar los servicios que el Instituto por ley proporciona a la población derechohabiente, en su lugar de residencia.

Con dichas funciones se pretendía desconcentrar en dos etapas, la primera a corto plazo, que se esperaba sirviera como base para ejecutar una segunda etapa a mediano plazo y, al mismo tiempo, se diera una pronta respuesta al orden de prioridades que se fijó tanto a ni-

vel institucional como en cada una de las áreas que conforman el ISSSTE.

Para el orden de prioridades a realizar a corto plazo, las áreas centrales se propusieron otorgar a las Delegaciones, tanto las facultades de autoridad como los recursos humanos, financieros y materiales indispensables que demandaba el proceso de la desconcentración.

El programa a corto plazo consideró aquellas funciones a realizarse en un plazo de seis meses, al término del cual, las Delegaciones, después de efectuadas una serie de actividades previas, podrían asumir nuevas funciones.

El Programa de Desconcentración Institucional" dio cuenta de las áreas y funciones que se desconcentraban, así como si la desconcentración de las funciones era por primera vez (inicial), o incrementaba a otras que con anterioridad ya se estaban realizando en las Delegaciones (fortalecimiento). Se indicaba también el tipo de recursos indispensables para el programa, a la vez que las posibles modificaciones a las estructuras orgánica, jurídica y de sistemas y procedimientos. En su caso se informaba también, si el alcance de la desconcentración era a las 31 Delegaciones o únicamente a parte de ellas.

Cabe aclarar que el carácter de este programa era indicativo, en tanto que la descripción y el detalle de sus partes lo hicieron las áreas correspondientes en los términos, plazos, contenidos y formas que en su caso, cada una de ellas determinó.

Destacan en esta etapa del programa, las acciones tendientes al establecimiento de una infraestructura tal, que permitiera una incorporación paulatina de mayor capacidad de decisión y respuesta de las Delegaciones a los requerimientos que, en el ejercicio de sus

7 Ver ISSSTE: Compromisos de La Trinidad, Tlaxcala julio de 1983 e ISSSTE: Análisis de Congruencia entre los Compromisos de La Trinidad y el Programa Institucional de Desconcentración para el Periodo de 1983-1988. C.G.D.E. Agosto de 1983.

8 Ver ISSSTE: Programa de Desconcentración Institucional. C.G.D.E, Agosto de 1984.

derechos o en el cumplimiento de sus deberes, le planteara la población derechohabiente de cada entidad.

En este sentido se incluyeron en la segunda parte, las funciones que a mediano plazo (7 a 18 meses) el Instituto, a través de sus áreas, habría de desarrollar una vez que se hubieren cumplido las previsiones de corto plazo.

También conviene señalar que el programa no incluyó las metas (cuantificación) de aspectos particulares, debido a que, como antes se indicó, es la parte de detalle de los programas que en su oportunidad habrían de formular conjuntamente los órganos centrales y las Delegaciones, una vez que estas últimas contarán con las facultades de decisión y los recursos correspondientes.

A partir de este programa de desconcentración y a través de la subcomisión de la CIDAP correspondiente, se promovieron una serie de acciones para la ejecución de aquél, mismas que son objeto del siguiente apartado.

Ejecución del Programa

Con el propósito de validar el Programa Institucional de Desconcentración y en su caso proceder a los ajustes correspondientes, se convocó a una reunión nacional de delegados con la participación de los responsables de las áreas centrales, presidida por el Director General del Instituto. En esta reunión se conoció y discutió, en una primera instancia, el documento de referencia.

Posteriormente, los delegados estatales presentaron dicho programa en el seno de sus respectivas comisiones estatales de administración y programación (CEAP'S).

En dichas comisiones, con la participación del delegado, los subdelegados y demás funcionarios *delegacionales*, se procedió al análisis

y enriquecimiento del programa de desconcentración.

Con esta información, la subcomisión de la CIDAP para el programa de desconcentración, propuso a las autoridades centrales una nueva versión del documento, a partir de la cual se procedió a su instrumentación.

Reformas al Marco Jurídico

Tomando en cuenta los objetivos del programa de desconcentración, entre otros propósitos institucionales, en diciembre de 1983 y febrero de 1985 se llevaron a cabo reformas sustanciales a la Ley del ISSSTE y su reglamento interior correspondiente, procurando con ello consolidar las estructuras orgánico-funcional y jurídico-administrativas de las unidades administradoras de las Delegaciones y de los órganos centrales.

Destaca en este nuevo marco jurídico, la institucionalización de la desconcentración, incorporada al Reglamento Interior del ISSSTE,⁹ en donde se contienen disposiciones específicas en la materia.

Con lo anterior, se imprime un sello de obligatoriedad a las acciones de desconcentración convirtiéndolas, por ello, en un proceso permanente y sistemático que no se agota en enunciados jurídicos, sino que procura el desahogo oportuno, en ámbitos territoriales específicos de las solicitudes, trámites y gestiones de los derechohabientes del Instituto.

Acuerdos de Delegación de Facultades

De manera complementaria, pero en buena medida derivada de las acciones anteriores (diagnóstico, programa de desconcentración

⁹ Ver: Reglamento Interior del ISSSTE, O.O. 10. de febrero de 1984.

y reformas al marco jurídico), en el año de 1984 se celebraron acuerdos de delegación de facultades en los 31 titulares de las Delegaciones Estatales, en materia de recursos humanos, recursos materiales, servicios generales, conservación y mantenimiento, entre otros.¹⁰

Todos estos acuerdos se orientan al propósito de fortalecer el proceso de desconcentración del Instituto y a dar cumplimiento a las disposiciones del Titular del Ejecutivo Federal, en el sentido de descentralizar la vida nacional.

La consecuente instrumentación de los trámites y gestiones relativos a las materias que son objeto de estos acuerdos caen dentro de las responsabilidades de las áreas centrales, como instancias normativas, y de las Delegaciones, como nivel de ejecución, en los términos que se señalan en el apartado correspondiente al sistema operativo de la desconcentración, en el capítulo primero de este documento.

Reestructuración Administrativa de las Delegaciones

Como consecuencia de los propósitos del Programa Institucional de Desconcentración, así como de las facultades asignadas a las Delegaciones Estatales en virtud de las modificaciones al marco jurídico del Instituto y de los acuerdos de delegación de facultades ya mencionados, fue necesario proceder a la reestructuración administrativa de las Delegaciones Estatales.

Para tal efecto, la subcomisión de la CIDAP para el programa de desconcentración presentó a la CIDAP, una serie de alternativas de estructura orgánica de las Delegaciones.

Analizadas en esta primera instancia y he-

chos los ajustes pertinentes, se procedió a su presentación ante los delegados estatales quienes en su oportunidad emitieron opiniones y sugerencias al respecto.

Posteriormente, y a efecto de conciliar los factores programáticos, organizacionales y presupuestales, se celebraron reuniones regionales de validación de las propuestas de estructura orgánica de la Delegación.

Resultado de estas reuniones, fue el consenso para establecer una estructura delegacional tipo que, sin desatender por un lado las obligaciones institucionales en la administración de servicios ni, por otro, las demandas de los derechohabientes, presentó como característica principal la reducción a cuatro de las ocho Subdelegaciones que anteriormente comprendía.¹¹

Este esfuerzo de simplificación administrativa coincide con la disposición presidencial en la materia publicada el 8 de agosto de 1984, mediante la cual se obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a formular programas de simplificación administrativa.

Esta medida de simplificación y otras que más adelante se comentarán, se derivan del principio administrativo que ya es una realidad en el Instituto: sólo desconcentrado se puede simplificar.

Manuales Administrativos

Para detallar los términos, plazos, contenidos y formas de las facultades delegadas, las áreas centrales se avocaron al diseño e implantación, en las Delegaciones, de los Manuales Adminis-

¹⁰ Ver /SSSTE: Acuerdos de Delegación de Facultades. Subdirección General de Administración. Noviembre de 1984.

¹¹ Ver ISSSTE: Evaluación de la Estructura Orgánica de las Delegaciones Estatales. C.G.D.E. Marzo de 1985.

trativos de Organización, Sistemas y Procedimientos.

Destacan, por su magnitud e importancia, los Manuales de Procedimientos del Área Administrativa y de Tiendas, las que mediante reuniones regionales de sus respectivos funcionarios estatales, difundieron y capacitaron al personal en su consulta y uso.

No menos importante lo es el *Manual* General de Organización de las Delegaciones Estatales, producto de intensos trabajos de la subcomisión de la CIDAP para el programa de desconcentración, a través de la cual se realizaron una serie de consultas tanto con los altos niveles de la organización central del ISSSTE, como con sus delegados estatales.

Respecto del manual puede agregarse que es *reflejo* de necesidades reales de organización en atención a que para su elaboración, se consideraron las deficiencias e insuficiencias de la estructura anterior en relación con las funciones de sus órganos, tanto las que venían realizando como *las* que en virtud del programa de desconcentración, adquirirían.

Capacitación

Como un apoyo a las Delegaciones para un eficiente ejercicio de las funciones adquiridas con motivo de la desconcentración, *las* diferentes áreas centrales desarrollaron y continúan haciéndolo, cursos de capacitación y actualización del personal en el ámbito de *las* Delegaciones.

Estos cursos han servido también como fuente de retroalimentación para el propio programa de desconcentración y de los mismos se han derivado algunos ajustes importantes a dicho programa, que al ser tomados en cuenta, hacen posible su vigencia operativa.

El programa de desconcentración se ha

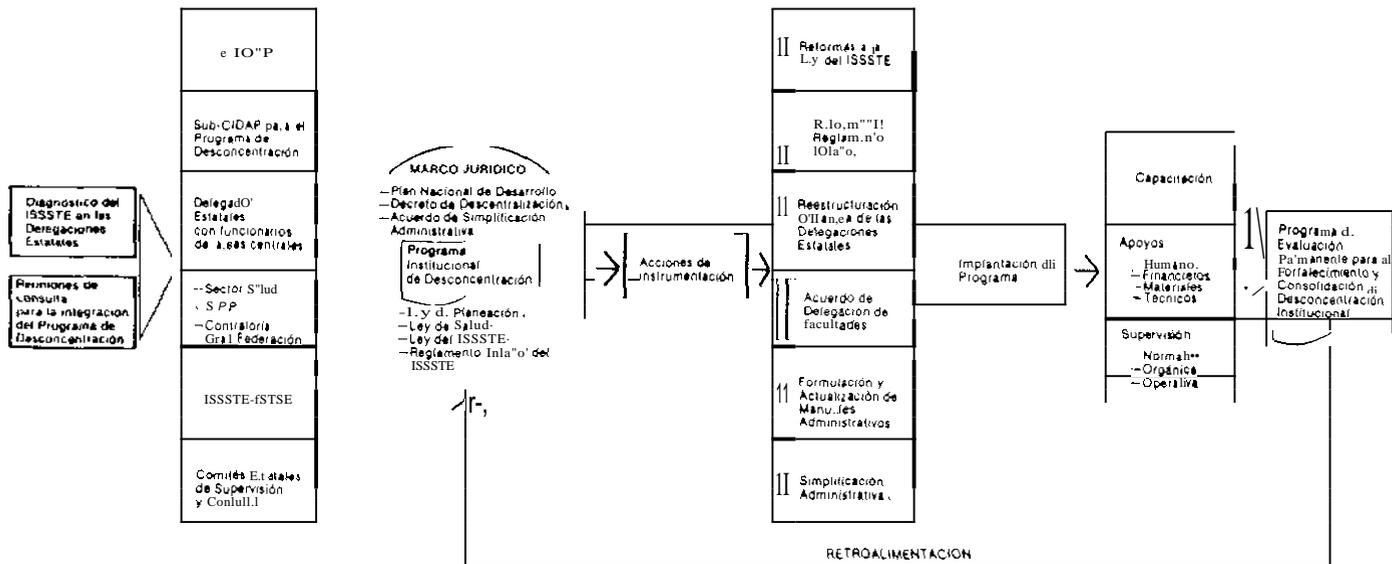
visto enriquecido también con las opiniones y sugerencias recogidas en los ~~foros~~ de consulta para la simplificación administrativa ISSSTE-FSTSE, en los foros respectivos con los comités *estatales* de programación y consulta, y en las consultas que para el mismo fin se realizaron con los delegados estatales en el transcurso *del* mes de septiembre de 1984. Con estas acciones se dio cumplimiento al acuerdo presidencial del 8 de agosto del mismo año.

Con lo anterior se elaboró el Programa Institucional de Simplificación Administrativa, de cuyos avances tuvieron conocimiento la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los dirigentes nacionales de la FSTSE y el SNTISSSTE, en reunión especial que para tal fin se celebró en la propia Secretaría, el **16** de abril de 1985.

Conviene aclarar que la desconcentración no agota sus propósitos en la *simple* delegación de facultades y el ejercicio de las mismas en ámbitos territoriales específicos; antes bien, lo anterior es sólo el principio de un proceso permanente de mejoramiento de la organización y funcionamiento institucional. Ello implica la evaluación, también permanente, de los resultados obtenidos y, a partir de ésta, la reformulación o ampliación de facultades tales que permitan responder a las necesidades y demandas de los derechohabientes en las entidades federativas.

Por ello, la desconcentración debe entenderse como un acto institucional y por lo mismo, ajeno a la transitoriedad de intereses personales de sus promotores. En este sentido, la desconcentración, por su naturaleza, rebasa a meros propósitos de personas o grupos, y se convierte en un instrumento de administración de servicios a la comunidad en sustitución de una simple administración de formatos y cifras.

U.S.I.T.E.
**FASES DE LA INTEGRACION E IMPLANTACION DEL PROGRAMA
 INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION**



Evaluación

La función de evaluación se cumple básicamente al producirse la información que habrán de utilizar los órganos encargados de las actividades normativas, para la aplicación de estímulos correctivos o de impulsos que aseguren o, si se requiere, modifiquen la trayectoria del proceso de desconcentración.

El camino deseado para la ejecución de las actividades es el que se ha establecido en el programa de desconcentración, en el presupuesto y en el marco normativo correspondiente.¹² Este conjunto de disposiciones es el instrumento básico de referencia con que cuentan los órganos de regulación y sustantivos para corregir, sobre la marcha, el curso del proceso de ejecución.

La evaluación se ejecuta dentro del marco de referencia que constituyen los objetivos que formulan los órganos centrales y se realiza en función de un conjunto de indicadores que son una síntesis de los resultados obtenidos. Tales indicadores incluyen las propuestas y requerimientos que durante la ejecución del programa, formulan los órganos desconcentrados, con lo que se constituye la retroalimentación.

La evaluación con los elementos antes citados (información prospectiva e indicadores) se realiza en tres aspectos fundamentales: 1) Tiempo, 2) Costos y 3) Congruencia.

La evaluación en el aspecto *tiempo* tiene lugar según lo establecido en un calendario, en donde se registran los tiempos de iniciación y de determinación de las actividades a realizar.

En lo relativo al *costo*, la evaluación tiene como propósito el control en el uso y destino

de los recursos, evitando la desviación o rebasamiento de las cantidades asignadas para cada una de las actividades a ejecutar.

Finalmente, la evaluación de la *congruencia* persigue la comparación de las actividades realizadas contra las previstas.

En los tres aspectos, la inclusión de tolerancia permite la aceptación de resultados prácticos que a causa de un sinnúmero de imponderables, no coinciden con lo que se consideraría el mejor resultado.

Mecanismos e instrumentos para la evaluación

Para el desarrollo de la evaluación, es necesario contar con diversos mecanismos e instrumentos. En el caso del Instituto, dentro de los primeros destacan los Comités Estatales de Planeación y Consulta en donde, en forma colegiada, los trabajadores, a través de sus representantes sindicales, y las autoridades del Instituto en las Delegaciones, discuten los términos y condiciones que habrán de observarse en la ejecución de las facultades delegadas.

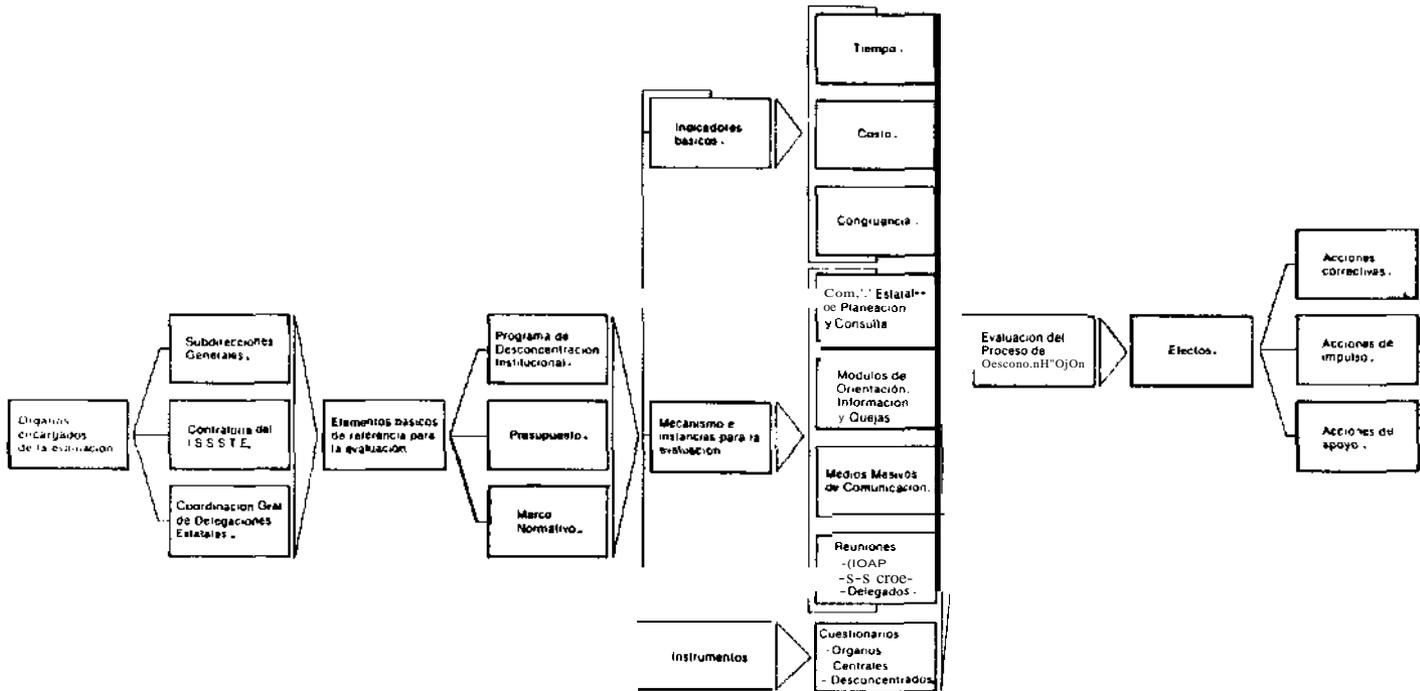
Este mismo foro sirve para una comunicación permanente entre derechohabientes e Instituto para captar las quejas y sugerencias que contribuyan, en general, a mejorar los servicios del ISSSTE en la entidad.

Otros mecanismos lo son los módulos de Orientación, Información y Quejas que, como ventanilla permanente de atención al público, funcionan como un canal de comunicación entre el Instituto y sus derechohabientes. Este mismo canal se amplía a los medios masivos de comunicación como la prensa y la televisión, que contribuyen a captar los grados de satisfacción de los usuarios de los servicios y prestaciones que otorga el Instituto.

Con el mismo fin, se realizan diversas reuniones entre autoridades centrales y delegacio-

¹² La información crosoectiva en los aspectos de tiempo y *congruencia* se conoce como el programa; y en el aspecto costo, como el presupuesto.

!s.S.S.T.E.
 PROCESO OPERATIVO PARA EVALUAR
 EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN



nales pudiéndose conocer así el grado de cumplimiento de las metas programadas, así como la problemática que enfrentan y sus posibles soluciones.

En cuanto a los instrumentos de evaluación, destaca la aplicación periódica de cuestionarios para la captación de información, tanto en los órganos centrales como en los desconcentrados.

Del análisis de esta información y su correlación con otras actividades desarrolladas para el mismo fin (reuniones), se inducen acciones correctivas o de impulso que se transmiten en forma de órdenes e instrucciones (y apoyos) a los órganos de ejecución.

Bajo estas premisas y acciones, el Instituto mantiene una evaluación permanente de su programa de desconcentración. Resultado de lo anterior ha sido el reforzamiento de las tareas de programación, evaluación y control en las propias Delegaciones para poder optimizar

el uso y destino de los recursos transferidos a las Delegaciones y que en la etapa actual han sido motivo de una disminución creciente dada la situación por la que atraviesa el país.

Por lo anterior, no puede soslayarse que el proceso de desconcentración institucional, no obstante los avances logrados en materia de organización y adecuación funcional y jurídica, enfrenta actualmente obstáculos financieros que limitan y dilatan el cumplimiento de los propósitos del programa respectivo.

Una desconcentración sin recursos corre el riesgo de quedarse en una simple declaración de buenos propósitos. Por ello, es urgente que las autoridades y demás funcionarios institucionales realicen un acentuado esfuerzo de imaginación, iniciativa y audacia para que, dentro de los márgenes restrictivos que impone la situación económica nacional y la política gubernamental en la materia, "hagan lo más con lo menos".

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 cuneentraeos. 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

El presente documento fue extraído 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.

(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".!

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 pública: 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-

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

taridad. 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?"

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

- "10. 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".
- "20. Hay que precisar, dentro del ámbito de cada secretario/a 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".
- "30. 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
- "40. 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".
- "50. 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 directi-

2 Idem., p. 31.

3 Idem., p. 30.

4 Ibidem., p. 30.

vos y a los aspectos relacionados con la Concepción y la aplicación del plan de desarrollo. Estos 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 sustitutos, 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

- "60. 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

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", 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:

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

⁸ toero., p. 102.

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.**

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

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; CDNASUPO 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,**

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 incorporarlas 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 V 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 paños 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",** 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 11. Oesconcentración 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.

Oesconcentrar 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 JURÍDICAS

Normas Constitucionales

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

Leyes

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

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

Reglamentos

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. O.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, O.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. O.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. O.O. 21 de abril de 1981,

Acuerdos

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. O.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. O.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. O.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, O.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. O.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 Único de Coordinación y Acuerdos de coordinación** que al efecto se celebren, O.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,

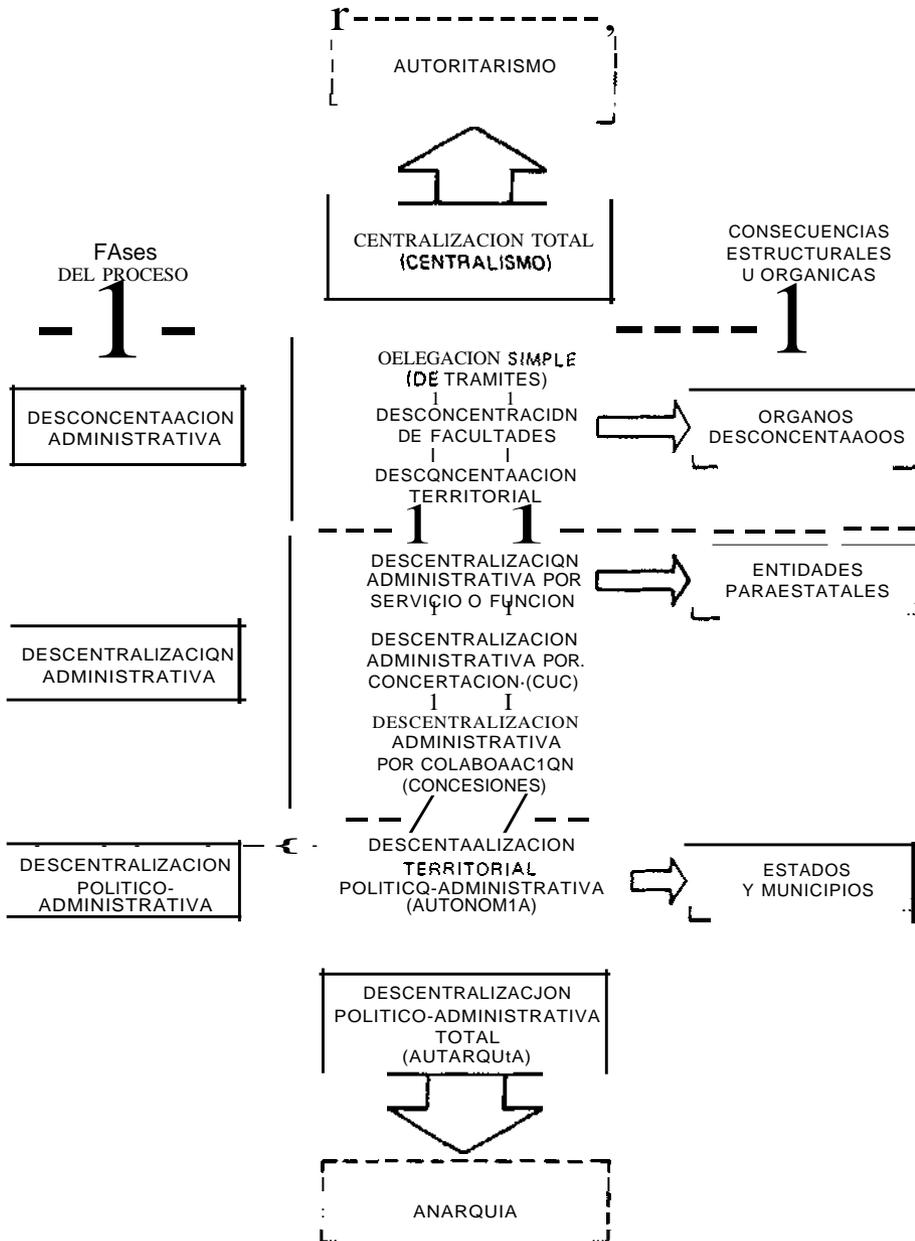
* Colección Lineamientos No. 5. Marco Conceptual y Lineamientos para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F., 1981.

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 descentralizados 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 podna 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)

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 agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la

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

dependencia y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público 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

* 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 des' concentración 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 encamendadas 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 ~~aeta~~ 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. **Ei 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 integra/es 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 descentrados.
 - 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 descentrado tome su respectiva decisión.
 - f. El órgano descentrado deberá estar incluido en los programas y presupuestos del órgano central, identificando en éstos los que correspondan a dicho órgano descentrado.
 - g. A toda creación de un órgano descentrado debe corresponder una precisión o adecuación, en su caso, de la estructura y procedimientos del órgano central.
 - h. La estructura del órgano descentrado debe ser congruente con la estructura de la organización central.
 - i. El órgano descentrado 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 descentrada en un ámbito territorial determinado, identificando claramente las unidades que compongan al órgano descentrado y al titular responsable del mismo.
 - k. El órgano descentrado 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 descentrado con los de las autoridades estatales que les correspondan.
 - m. Deberá considerarse las interrelaciones operativas entre el órgano central y el descentrado, para que este entre en operación en forma oportuna, continua y eficiente.
 - n. Cuando las funciones del órgano descentrado 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 descentración 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 descentrados 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.
- e. 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 respecto de las facultades descentradas en el ámbito de su residencia.

Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos"

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.' Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República, y

CONSIDERANDO

Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto en los términos de su mandato constitucional, promover y realizar las reformas administrativas que requiere el sector público federal, para cumplir en forma más dinámica y eficiente sus atribuciones, para lo cual es preciso coordinar y armonizar los programas y objetivos de las entidades que lo integran.

Que técnica y legalmente no existe razón alguna para que tengan que seguir desahogándose en la capital del país un número innecesario de trámites administrativos rutinarios generados en la operación misma de las entidades del sector público federal como en la atención de las demandas de servicio de los particulares

y de los propios servidores públicos que se originan en el interior del país.

Que los órganos centrales de las entidades del Gobierno Federal y sus respectivos titulares deben disponer del mayor tiempo posible para la planeación y determinación de políticas, así como para la coordinación y vigilancia de su desarrollo, pudiendo delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por ley disposición reglamentaria deban ser ejercidas por ellos.

Que las medidas que al respecto se tomen, contribuirán al adecuado y oportuno cumplimiento de los objetivos y programas que el Ejecutivo a mi cargo ha establecido como parte de la actual estrategia de desarrollo económico y social y que, por lo mismo, conviene ponerlas en práctica a la brevedad posible, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

Primero. Las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, realizarán los actos que legalmente procedan, para determinar e implantar las medidas que permitan a sus titulares,

* Diario Oficial. 5 de abril de 1973.

llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos, en sus correspondientes ámbitos de competencia.

Segundo. Las entidades a que se refiere el punto **resolutivo anterior, efectuarán los estudios respectivos** para proceder a la delegación de facultades en los funcionarios de las distintas dependencias que operen en el interior de la República.

Tercero. Cuando sea conveniente establecer una delegación por zonas en el territorio nacional, las citadas entidades se coordinarán con la Secretaría de la Presidencia, para que el establecimiento de las delegaciones se efectúe armónicamente y se apliquen criterios unitarios a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades, en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados.

Cuarto. Los titulares de las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública **federal, deberán realizar los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, para rendir informes semestrales al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, de las medidas que lleven a cabo para efectuar la delegación de facultades a que se refiere este acuerdo, así como de los programas que hayan elaborado con el mismo objeto.**

TRANSITORIOS

Primero. Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y em-

presas de participación estatal de la administración pública federal, realizarán los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, a efecto de rendir el primer informe a que se refiere el último punto resolutivo de este acuerdo en un plazo no mayor de tres meses a partir de la fecha en que entre en vigor.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.- **Luis Echeverría Álvarez.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Hermenegilda Cuenca Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Luis M. Bravo Carrera.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin.- Rúbrica.- El Secretario del Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña.- Rúbrica.- El Secretario de Industria y Comercio, Carlos Torres Manzo.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Ganadería, Manuel Bernardo Aguirre.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Eugenio Méndez Docurro.- Rúbrica.- El Secretario de Obras Públicas, Luis Enrique Bracamontes.- Rúbrica.- El Secretario de Recursos Hidráulicos.- Leandro Roviroso Wade.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública.- Víctor Bravo Ahuja.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Jorge Jiménez Cantú.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Porfirio Muñoz Ledo.- Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Hugo Cervantes del Río.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Augusto Gómez Villanueva.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Turismo, Agustín Ojachea Borbón.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Octavio Sontés Gómez.- Rúbrica.**

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*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con apoyo en los artículos 37 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en las fracciones 111, IV, VI y VII del Artículo 30. de la Ley General de Asentamientos Humanos: y 28 y 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, y

CONSIDERANDO

Que la concentración de las actividades económicas, culturales y administrativas en varias Entidades de la República, especialmente en el Distrito Federal, ha generado graves desequilibrios regionales y sectoriales en el desarrollo económico del país.

Que la escasez y el encarecimiento entre otros servicios esenciales, del suministro de agua y energéticos, educativos, sanidad, transporte, asistencia social y se-

guridad pública, constituyen manifestaciones de los agudos problemas generados por la tendencia a aplicar el gasto y la inversión pública y privada en unas cuantas ciudades del territorio nacional.

Que la realización de los objetivos de la política económica y social de México habrá de cimentarse por una parte, en el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, procurando su equilibrada distribución por regiones, en la prestación más equitativa y eficiente de los servicios públicos que proporcionan las instituciones gubernamentales, así como en una adecuada racionalización y distribución del gasto y la inversión pública federal y, por otra, en la adopción de medidas encaminadas a estimular e inducir el crecimiento económico de aquellas regiones que por sus características y potencialidades son susceptibles de convertirse en auténticos polos de desarrollo.

Que la ubicación o reubicación en su caso, en las diversas ciudades de la República, de aquellas unidades administrativas de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal que realicen sus funciones y ejecuten sus acciones preminentemente fuera del Valle de México conforme a un Programa Nacional de Desconcentración Territorial, podría constituir uno de los instrumentos más importantes que permita

* Diario Oficial del 16 de enero de 1978

y facilite la más eficiente coordinación entre las autoridades federales y locales, la expedita y objetiva toma de decisiones, y por ende la más rápida y eficaz atención de las necesidades y demandas de las zonas en desarrollo.

Que dicho Programa Nacional de Deseconcentración Territorial de la Administración Pública Federal deberá estar inmerso dentro de la política tendiente a fortalecer el régimen federal a través de la desconcentración territorial y del estímulo a la descentralización económica, de conformidad con los recursos disponibles y el programa general y los específicos que al efecto se elaboren, a fin de auspiciar y favorecer servicios oportunos y cercanos a la población que coadyuven a disminuir la concentración geográfica de la Administración Pública Federal.

Que lo anterior coadyuvará a fortalecer la acción federal encauzada a vigorizar el mercado interno de los Estados, haciéndolos partícipes de una mayor proporción del gasto y la inversión pública, mediante el pago de sueldos, las adquisiciones y, en general, las inversiones que realicen los órganos u organismos en las Entidades Federativas en donde se ubiquen.

Que es conveniente que las instituciones financieras en materia de vivienda, den prioridad en sus actividades, a aquellas regiones o lugares de acuerdo con el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, se reubicarán o establecerán dependencias o entidades de la propia Administración, con el propósito de cumplir y fortalecer la capacidad para satisfacer las necesidades que demanda la realización de dicho programa, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Artículo 10. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda 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 Deseconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, para lo cual deberá:

- I. Captar información y establecer canales de comunicación permanente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- II. Realizar con cada dependencia y con el Coordinador Sectorial respectivo, los estudios de deseconcentración trsica correspondientes y precisar medidas, estrategias y acciones que se integren al Programa Nacional;
- III. Formular un diagnóstico a partir del estudio de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, respecto a su ubicación actual, así como de sus órganos internos, unidades administrativas o instalaciones, dentro del contexto de la problemática de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano;
- IV. Elaborar el diagnóstico respecto a la capacidad de los diversos centros de población para ubicar en su territorio a las dependencias o entidades correspondientes y precisar en su caso, los programas de acciones y propuestas de inversiones de desarrollo urbano que incrementen su capacidad; y
- V. Someter a la aprobación del Presidente de la República, el Programa Nacional de Deseconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, los estudios de viabilidad específicos y las recomendaciones que para cada caso se propongan.

Artículo 20. Las Secretadas de Estado, Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, fideicomisos, comisiones y comités, para la elaboración del Programa deberán:

- I. Proporcionar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la cooperación técnica que requiera, así como los informes y datos que les solicite;
- II. Coordinar sus actividades con la Secretaría citada en la elaboración de los estudios de viabilidad correspondientes; y

111. Emitir opinión respecto del anteproyecto del Programa.

Artículo 30. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para los efectos del presente Acuerdo, deberá de considerar la opinión de los Coordinadores Sectoriales, en todo lo relativo a las entidades de la Administración Pública Paraestatal agrupadas en los respectivos sectores.

Artículo 40. Para la formulación del Programa a que se refiere el Artículo 10., se atenderá a los siguientes criterios:

- a) Las dependencias de las Secretarías de Estado y **Departamentos Administrativos, así como las Entidades Paraestatales o sus órganos o unidades internas, cuyas funciones se realicen preponderantemente en una zona geográfica. deberán establecerse en ella;**
- b) **Cuando sus funciones se realicen en varias zonas geográficas o en toda la República, deberán ubicarse en la zona que de acuerdo con los estudios que se realicen al efecto, ofrezca condiciones adecuadas para cumplir sus funciones y donde mayores beneficios produzca para contribuir al desarrollo equilibrado del país;**
- e) Las dependencias de las Secretarías de Estado y **Departamentos Administrativos, así como las Entidades Paraestatales o sus órganos o unidades internas que deban ubicarse en el interior del país, y cuyas funciones y servicios estén vinculados con los de otras instituciones, en forma directa, deberán localizarse en la mayor cercanía posible; y**
- d) **La reubicación se realizará en las ciudades que en cada caso se determine; evitando el estímulo a conurbaciones que se consideren inconvenientes.**

Artículo 50. A efecto de cumplir con el Programa Nacional de Desconcentración Territorial, se requerirá de las siguientes acciones:

A. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, deberá:

- 1. **Coordinar, supervisar y controlar la ejecución del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal;**
- 11. Ser órgano de consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la materia;
- 111. **Realizar visitas de inspección, a fin de determinar el grado de avance de la ejecución de los trabajos de desconcentración que se efectúen;**
- IV. **Evaluar periódicamente la ejecución del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, y sus necesidades de actualización o reforma y mapear debidamente informado al Ejecutivo Federal de su marcha; y**
- V. **Celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, con la participación correspondiente de las Dependencias del Sector Público Federal y con la aprobación previa de las inversiones respectivas, con objeto de facilitar el establecimiento dentro de las Entidades Federativas de los órganos, unidades o instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

B. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, fideicomisos, comisiones y comités, satisfaciendo internamente las formalidades que en su caso se requieran, deberán:

- 1. **Realizar sus acciones en materia de desconcentración territorial, con apego a las directrices y lineamientos de política general que determine el Programa Nacional, y de acuerdo al Programa específico aprobado para cada dependencia o entidad;**
- 11. **Coadyuvar en sus esferas de competencia a la supervisión y control de la ejecución del Pro-**

grama Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, y

111. Otorgar a los trabajadores y empleados en los términos de la legislación aplicable el máximo apoyo para facilitar su participación en dicho Programa.

Artículo 60. Para arrendar, ubicar, adquirir, ampliar o construir inmuebles destinados al uso de oficinas públicas, tanto de las instituciones existentes como de las que se creen en el futuro, se requiere el dictamen de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas sobre su localización física.

Artículo 70. La Secretaría de Programación y Presupuesto no hará ninguna asignación de recursos ni otorgará las autorizaciones de su competencia sin contar con el dictamen favorable de localización física por parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La asignación de recursos destinados para gasto corriente y para inversión será autorizado atento a lo previsto en el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

Artículo 80. Las entidades de la Administración Pública Federal encargadas de construcción de viviendas, otorgarán en sus programas de construcción, prioridad a las localidades en donde se reubiquen las unidades administrativas, para satisfacer las demandas que se generen con los correspondientes traslados. Para dichos fines, establecerán la coordinación necesaria con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Artículo 90. El Ejecutivo Federal sólo determinará el destino de bienes inmuebles cuando sea congruente con el Plan Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

Artículo 10. Por la naturaleza de las misiones que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala al Ejército y Fuerza Aérea, este Acuerdo no se aplicará a la Secretaría de la Defensa Nacional, la que en esta materia actuará de acuerdo con sus propias necesidades y las órdenes que dicte el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el *Díario Oficial* de la Federación.

Segundo. Se fija un plazo máximo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, para concluir los estudios previstos en la fracción I del Artículo 10. del presente mandamiento.

En caso de que las dependencias o entidades no concluyan y presenten los trabajos específicos en el término indicado, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas procederá a realizarlos a efecto de integrar los programas relativos.

Tercero. El Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal deberá ser formulado dentro de los 120 días siguientes de la entrada en vigor de este Acuerdo.

Cuarto. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, determinará los bienes inmuebles que se encuentren dentro del supuesto del artículo 28 de la Ley General de Bienes Nacionales, para los efectos legales correspondientes.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los once días del mes de enero de mil novecientos setenta y ocho.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heráez.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel García.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.- David Ibarra Muñoz.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáinz.- Rúbrica.- El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario

de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez.- Rúbrica.-
El Secretario de Salubridad V Asistencia, Emilio Mar'
tínez Manautou.· Rúbrica.' El Secretario del Trabajo
V Previsión Social, Pedro Ojeda P·aullada.' Rúbrica.' El

Secretario de la Reforma Agraria, Jorge Rojo Lugo.·
Rúbrica.' El Secretario de Turismo, Guillermo Rossell
de la Lama.· Rúbrica.' El Jefe del Departamento de
Pesca, Fernando Rafful Miguel.· Rúbrica.

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"

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos,- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución General de la República y con fundamento en lo establecido en los artículos 60., 80., 90., 20 Y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 70. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y

CONSIDERANDO

Que para instrumentar adecuadamente el actual programa de gobierno y responder con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país, el Titular del Ejecutivo Federal planteó la necesidad de reorganizar la Administración Pública, dotándola de los instrumentos que le permitan programar y coordinar los esfuerzos nacionales y servir así con mayor eficiencia, eficacia y congruencia al pueblo de México.

Que para ello es indispensable programar y dirigir

conscientemente los cambios y adecuaciones que en forma permanente requiere la Administración Pública Federal, para lo cual se vuelve necesario institucionalizar mecanismos de reforma tanto a nivel global como sectorial e institucional, en los que participen los funcionarios y los empleados públicos involucrados en los procesos sujetos a estudio y revisión, y cuando sea del caso, la propia ciudadanía.

Que al Titular del Ejecutivo Federal corresponde iniciar e instrumentar las reformas que se refieren al ámbito global de la Administración Pública Federal; en tanto que es responsabilidad de los coordinadores de sector, de los titulares de las dependencias y funcionarios responsables de las Entidades Paraestatales, proponer y ejecutar, en su caso las reformas que habiendo sido aprobadas por el Presidente de la República correspondan al ámbito sectorial o institucional.

Que el eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa está constituido por el proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales, por lo que los esfuerzos de modernización y mejoramiento administrativos deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada dependencia, sector o entidad, dentro del marco que para tal efecto se defina.

Que a fin de garantizar la congruencia y complementariedad de las diversas medidas de reforma que se llevan a efecto en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es necesario contar con un marco global establecido por el Titular del Ejecutivo Federal, así como con los lineamientos generales que orienten los trabajos de las distintas etapas en que convencionalmente se divide el proceso para su adecuada programación, ejecución y oportuna evaluación.

Que para auxiliario en la elaboración del marco global mencionado y del programa anual de reforma administrativa, así como para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública Federal, y coordinar y evaluar su ejecución, el Ejecutivo Federal ha establecido las unidades de Coordinación General de Estudios Administrativos y del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República.

Que la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia competente para someter al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de Programa de Acción del Sector Público y de Presupuesto de Egresos de la Federación, en los que deberán quedar incluidas las acciones de reforma administrativa que pretendan realizar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las modificaciones a la estructura y bases de organización de las entidades y la iniciativa para fusionarlas, disolverlas y liquidarlas.

Que entre otros instrumentos, se debe contar con mecanismos participativos de consulta para intercambiar experiencias, proponer soluciones de conjunto a problemas comunes a dos o más dependencias o entidades, así como para armonizar acciones y proponer lineamientos y criterios unitarios de reforma a fin de que, por los conductos que en cada caso corresponda, se sometan a la consideración del Titular del Ejecutivo.

Que con absoluto respeto a la soberanía de los distintos niveles de gobierno y a solicitud de parte, es posible prestar la asistencia técnica que requieran los gobiernos de los Estados y Municipios en la programación y ejecución de las reformas administrativas que emprendan.

Que tomando en cuenta que durante los últimos años el Ejecutivo Federal ha expedido diversas dispo-

siciones que sirven de base al proceso actual de reforma administrativa, y que, salvo las relativas a recursos humanos y al Sistema de Orientación, Información y Quejas, que son específicos, conviene unificarlos en un sólo ordenamiento, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

Primero.- 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 a que se refiere este acuerdo.

Segundo.- Para los fines de este acuerdo se entenderá:

- I. Reformas globales: las que se refieren a modificaciones a la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de la Administración Pública Federal en su conjunto, a dos o más dependencias centralizadas o a dos o más entidades paraestatales agrupadas en sectores administrativos distintos.
- II. Reformas sectoriales: las que se refieren a las modificaciones o adecuaciones administrativas de dos o más entidades paraestatales agrupadas en el ámbito de responsabilidad de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, coordinador de sector.
- III. Reformas institucionales: las que se refieren al ámbito interno de cada dependencia centralizada o entidad paraestatal.
- IV. Dependencias y Entidades: las que se definen como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- V. Coordinación General: la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- VI. Secretaría: la de Programación y Presupuesto.
- VII. Sector: el agrupamiento de entidades de la Administración Pública coordinado por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a objetivos y metas comunes.

Tercero.- El Ejecutivo Federal establecerá parean-dueto de la Coordinación General el marco global administrativo, el programa anual y los lineamientos generales a los que habrán de ajustarse las reformas administrativas de tipo global, sectorial e institucional que habrán de realizarse en las dependencias y entidades.

Cuarto.- Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos someter a la consideración del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas administrativas institucionales necesarios para el mejor cumplimiento de sus programas cuando impliquen la modificación de su estructura orgánica básica, hasta el nivel de Dirección General o equivalente. En los casos en que dichos proyectos requieran recursos presupuestales adicionales, se presentarán por conducto de la Secretaría.

Corresponde a la Secretaría, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente -salvo en el caso en que se haya designado coordinador- elevar a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas a las entidades, cuando impliquen la modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciativa para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas. En todo caso los coordinadores de sector o la Secretaría recabarán la opinión del órgano directivo correspondiente.

La Secretaría o las dependencias, en su caso, recabarán la opinión previa de la Coordinación General en los supuestos comprendidos en los párrafos precedentes.

Una vez aprobados por el Presidente de la República, la ejecución de los proyectos institucionales y sectoriales de reforma administrativa, serán responsabilidad directa de los titulares de las dependencias, de los titulares de las entidades y del coordinador de sector correspondiente.

Quinto.- Los titulares de las dependencias y los funcionarios responsables de las entidades deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales de acuerdo al marco global del programa de reforma administrativa y a los lineamientos elaborados por la Coordinación General, e incluirlas específicamente como parte de los anteproyectos de programas de acción así como del presupuesto de egresos que la Secretaría somete a la consideración del Presidente de la República, siendo los coordinadores

el conducto para la presentación de los programas de las entidades agrupadas en su sector. La Coordinación General emitirá el dictamen respectivo de los programas específicos de reforma administrativa.

Sexto.- Los titulares o funcionarios responsables de las dependencias y de las entidades se apoyarán, para la preparación de sus programas de reforma administrativa institucionales, en sus respectivas comisiones internas de administración y programación.

Las comisiones internas de administración y programación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán los mecanismos para plantear, coordinar y autoevaluar sus programas sectoriales e institucionales, tanto operativos como de apoyo administrativo general, así como para plantear las acciones de reforma necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas.

Las comisiones internas de administración y programación serán presididas en forma indelegable por el Titular de la dependencia o por el funcionario responsable de la entidad paraestatal correspondiente. Se integrarán con los funcionarios que dependan directamente de ellos y a cuyo cargo esté la coordinación de las funciones sustantivas y de apoyo administrativo general de la dependencia o entidad de que se trate.

La comisión interna de administración y programación contará con un secretariado técnico en el cual estarán representados, conforme lo disponga cada titular o funcionario correspondiente, los responsables de las funciones de apoyo administrativo general tales como programación, presupuesto, organización y métodos, normas jurídicas, recursos humanos, evaluación, informática, estadística y las demás que el mismo determine. La coordinación de las tareas del secretariado técnico estará a cargo del funcionario que designe el titular o funcionario responsable correspondiente, el cual deberá procurar la estrecha interrelación de las funciones sustantivas y de apoyo administrativo general mencionadas anteriormente.

Cuando la naturaleza de las reformas institucionales o sectoriales lo requieran o la complejidad de las dependencias o entidades lo reclamen, el titular o funcionario responsable correspondiente, podrá establecer subcomisiones o grupos de trabajo específicos.

Las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina establecerán sus correspondientes mecanismos de reforma, adecuándolas a sus disposiciones reglamentarias.

Séptimo.- Para el análisis, propuesta y autoevaluación de las reformas sectoriales, el titular de la dependencia coordinadora de sector podrá convocar a las reuniones de la comisión interna de administración y programación a los funcionarios del sector responsables de las entidades que tengan relación con las reformas administrativas sujetas a estudio.

Octavo.- Los titulares de las dependencias o los funcionarios responsables de las entidades deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades.

Cuando sea el caso, y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, promoverán la creación o modificación de delegaciones en las distintas regiones o zonas del país, para agilizar los trámites que en ellas deba realizar la población, de acuerdo al Plan Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y tomando en cuenta la opinión de la Coordinación General y de la Secretaría.

Noveno.- Las unidades de asesoría, coordinación y apoyo de la Presidencia de la República establecerán, previo acuerdo, los mecanismos participativos de consulta que se requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La Secretaría establecerá los mecanismos participativos y de consulta que le permitan proponer al Presidente de la República normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, contabilidad y evaluación.

Décimo.- Los coordinadores de sector, de acuerdo a los lineamientos generales que fijen la Coordinación General y la Secretaría podrán establecer mecanismos participativos en el ámbito de sus respectivas competencias, a efecto de dar congruencia a sus funciones como coordinadores de sector.

Decimoprimer.- En los casos de creación o extinción de órganos desconcentrados los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que correspondan, recabando previamente la opinión de la Coordinación General.

Para los casos de constitución de entidades parastatales la Secretaría someterá a la consideración del Ejecutivo Federal, los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del coordinador del sector que correspondería según la naturaleza de las actividades de las mismas. Asimismo, se recabará la opinión de la Coordinación General.

Decimosegundo.- La Coordinación General conforme a los lineamientos que se establezcan a través de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, llevará a cabo visitas periódicas de evaluación de los programas de reforma administrativa, relacionándose al efecto con las comisiones internas de administración y programación de las dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de informar de los resultados de dichas visitas al propio Titular del Poder Ejecutivo Federal ya los de las dependencias respectivas.

Las visitas serán realizadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos con la participación de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

Decimotercero.- Las dependencias y entidades proporcionarán los informes, datos y cooperación técnica que les soliciten la Coordinación General a la Secretaría respecto de los estudios que elaboren en cumplimiento de lo dispuesto en este acuerdo.

Decimocuarto.- Por acuerdo del Presidente de la República, la Coordinación General prestará la asistencia técnica que en materia de reforma administrativa le sea solicitada por los otros poderes federales y los gobiernos estatales y municipales.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente acuerdo entrará en vigor a partir del día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Segundo.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente acuerdo.

Tercero.- Los titulares de las dependencias y los

funcionarios responsables de las entidades realizarán los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, a efecto de adecuar las comisiones internas de administración y programación y las unidades de organización y métodos a Que se refiere el Acuerdo Presidencial del 27 de enero de 1971 y las unidades de programación creadas por Acuerdo Presidencial del 27 de febrero del mismo año, a lo dispuesto en el presente ordenamiento, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigor.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal, a los 17 días del mes de abril de mil novecientos setenta y nueve.- José López Portillo.-Rúbrica.-El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.-Rúbrica.-El Secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel.-Rúbrica.-El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.-Rúbrica.-El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.-Rúbrica.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz.-Rúbrica.-El

Secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáinz.-Rúbrica.-El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés Oteyza.-Rúbrica.-El Secretario de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez.-Rúbrica.-El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.-Rúbrica.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.-Rúbrica.-El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.-Rúbrica.-El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.-Rúbrica.-El Secretario de Salubridad y Asistencia, Emilio Martínez Manautou.-Rúbrica.-El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paullada.-Rúbrica.-El Secretario de la Reforma Agraria, Antonio Toledo Carro.-Rúbrica.-El Secretario de Turismo, Guillermo Rossell de la Lama.-Rúbrica.-El Jefe del Departamento de Pesca, Fernando Rafful Miguel.-Rúbrica.-El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.-Rúbrica.

**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***

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República, y con fundamento en los artículos 26 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 40. Y 18 de la Ley de la Tesorería de la Federación, y

CONSIDERANDO

Que las funciones administrativas relacionadas con el pago de remuneraciones al personal federal constituye un aspecto fundamental de apoyo a las atribuciones sustantivas que desempeñan las diversas dependencias de la Administración Pública Federal;

Que dichas funciones cobran una particular relevancia al ser consideradas, no únicamente como el cumplimiento de una obligación por parte del Estado hacia los servidores públicos, sino también, al ser ejecutadas en forma adecuada y oportuna, como un medio de ga-

rantía y estímulo que tiende a fomentar en dichos servidores el desempeño eficiente y entusiasta de las tareas que tienen encomendadas;

Que al ser uno de los propósitos fundamentales del proceso de reforma administrativa la promoción y establecimiento de métodos y sistemas que coadyuven a que la función pública se realice en forma cada vez más eficiente, se ha considerado conveniente formular, ejecutar y desarrollar un programa de modernización de las funciones y estructuras administrativas abocadas a la operación del pago de remuneraciones del personal federal, que permita que éstas se realicen con la agilidad y oportunidad requeridas y, asimismo, que sean aprovechados en forma óptima los recursos humanos, financieros y materiales que el sector público tiene destinados a estas actividades;

Que como estrategia fundamental para la modernización de dichas funciones, debe promoverse que las operaciones de pago sean desempeñadas por cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, respecto del personal a su servicio, previendo, al efecto que las mismas se realicen conforme a programas, lineamientos, criterios y sistemas que revistan unidad operativa y uniformidad en su ejecución, he tenido a bien expedir el siguiente

* Diario Oficial del 23 de enero de 1981.

DECRETO

Artículo Primero. La Secretaría de Programación y Presupuesto formulará el programa conforme al cual las dependencias de la Administración Pública Centralizada se responsabilizará directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas.

Artículo Segundo. Para la correcta ejecución del programa a que se refiere el artículo anterior, las dependencias de la Administración Pública Centralizada, adecuarán sus sistemas, estructuras y procedimientos administrativos a efecto de que, en lo sucesivo, operen en forma directa el ejercicio y control de sus respectivos presupuestos en lo referente a las erogaciones por concepto de liquidación de pagos por servicios a su personal.

Artículo Tercero. La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas técnicas y administrativas que sean necesarias para la correcta ejecución del programa a que se refiere el presente Decreto y vigilará su exacto cumplimiento conforme a sus atribuciones.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

Artículo Tercero. El Personal de la Dirección General de Pagos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con excepción del encargado de filiar y registrar al personal civil del sector público federal, pasará a la dependencia respecto de la cual hubiere atendido los asuntos de control y operación de pago, cumpliéndose al efecto con lo dispuesto por el Acuerdo de resignación del personal al servicio de la administración pública centralizada, de 28 de enero de 1977 publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 del mismo mes y año. La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal estudiará los casos en que pudieran resultar afectados los trabajadores. Con motivo de la ejecución de este ordenamiento, a fin de proponer las medidas pertinentes a las autoridades que correspondan.

Artículo Cuarto. Los recursos materiales y financieros de la Dirección General de Pagos, con los que actualmente opera y controla el pago de remuneraciones, pasarán en forma proporcional a las dependencias que corresponda en atención al uso que sobre el particular se les daba. La Secretaría de Programación y Presupuesto tramitará las transferencias presupuestales que fueren necesarias para llevar a cabo lo anterior, y dará a la Secretaría de Comercio la participación que le corresponda en lo referente al destino de los bienes muebles que sean transferidos.

Artículo Quinto. La Dirección General de Pagos continuará prestando el apoyo que se requiera para el procesamiento electrónico de datos, así como para la impresión y distribución de cheques por concepto de pagos al personal federal, hasta en tanto las dependencias de la administración pública centralizada estén en condiciones de asumir dichas funciones, con la fecha límite que establecerá la Secretaría de Programación y Presupuesto; para tal propósito, las dependencias deberán remitir oportunamente a dicha Secretaría, la información relativa al monto de los pagos y descuentos que se efectúen a los trabajadores, así como el de los enteros a favor de terceros y de las representaciones sindicales autorizadas, respecto de las cantidades correspondientes a las retenciones hechas por su cuenta a los trabajadores.

Artículo Sexto. Los asuntos que se encuentren en trámite al entrar en vigor este Decreto serán despachados por la dependencia que corresponda, la cual se deberá adecuar al calendario formulado por la Secretaría de Programación y Presupuesto para tal efecto.

Artículo Séptimo. En lo sucesivo, cuando alguna disposición se refiera a las funciones de liquidación de pago de remuneraciones al personal federal, las atribuciones relativas deberán entenderse concedidas a las unidades administrativas encargadas de dichas funciones en cada una de las dependencias de la administración pública centralizada.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos ochenta y uno. José López Portillo. Rúbrica.- El Secretario de Gobernación. Enrique Olivares Santana. Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.-

Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, **Ricardo Cházaro Lara**- **Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público**, David Ibarra Muñoz.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid H.- Rúbrica.' El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio, Jorge de la Vega **Omínguez**.- **Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago**.- **Rúbrica." El Secretario de Comunicaciones y Transportes**, Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de

Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro **Ramírez Vázquez**.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- **El Secretario de Salubridad y Asistencia, Mario Calles López** Negrete.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paullada.- Rúbrica.' El Secretario de la Reforma Agraria, Javier García Paniagua.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Rosa **Luz** Alegría Esemilla.- Rúbrica.' El Jefe del Departamento de Pesca, Fernando Rafful Miguel.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.- Rúbrica.

Acuerdo por el que se establece el Programa de Integración Física de las dependencias y entidades de la administración pública federal*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

JOSE IOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con apoyo en los Artículos 10., 80., 90., 31, 32, 34, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3, 12, 13 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos; en la fracción V del Artículo 2, 7, 23, 28 y 29 de la Ley General de Bienes Nacionales; y 12 y 52 de la Ley de Obras Públicas, y

CONSIDERANDO

Que con motivo de las modificaciones a los Artículos 27, 73 Y 115 de la Constitución- Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos. el país cuenta con el marco jurídico que permite afrontar objetiva y eficientemente la problemática urbana, a fin de que bajo

el esquema de concurrencia y responsabilidad como partida, se logren los objetivos nacionales relativos al **desarrollo urbano.**

Que con apoyo en lo previsto en la legislación antes citada, fue aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de mayo de 1978. Dicho Plan determina los objetivos nacionales, las políticas **y los instrumentos conforme a los cuales el Gobierno Federal encauzará sus acciones y participará en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, estableciendo obligaciones programáticas y administrativas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de alcanzar la realización de los principios consignados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Ley fundamental del país.**

Que el Artículo 5 del Decreto Presidencial por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, **dispone que se ejecutarán los diversos programas previstos en el mismo, así como todos los necesarios de acuerdo con el proceso de planeación del desarrollo urbano, en los que deberán precisarse las responsabilidades que correspondan a los diversos sectores de la Administración Pública Federal, en el ámbito**

* Diario Oficial del 16 de noviembre de 1981.

de su competencia, y en cuya formulación deberán participar los sectores respectivos.

Que atendiendo a los lineamientos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Ejecutivo Federal a mi cargo expidió, el 11 de enero de 1978, el Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda 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, el cual contempla entre sus objetivos, la necesidad de realizar con cada dependencia y con el coordinador sectorial respectivo, los estudios de estrategias y acciones que se integren al Programa Nacional, así como formular un diagnóstico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto a su ubicación actual, de sus órganos internos, unidades administrativas o instalaciones, dentro del contexto de la problemática de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

Que en base a lo anterior y al estudio de la problemática urbana que observa el territorio nacional, el Gobierno Federal se ha propuesto lograr mediante el Programa de Reforma Administrativa, el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, procurando su equilibrada distribución, la prestación más equitativa y eficiente de los servicios públicos que proporcionan las instituciones gubernamentales, reduciendo el grado de dispersión física de instalaciones que existe actualmente.

Que es necesario lograr una adecuada racionalización y distribución del gasto y la inversión pública federal en la construcción, arrendamiento y ubicación de los inmuebles destinados a oficinas públicas, y la adopción de medidas encaminadas a estimular e inducir el crecimiento económico de aquellos lugares que de acuerdo a los Planes de Desarrollo Urbano aplicables, sean considerados zonas aptas para oficinas públicas del Gobierno Federal.

Que para reducir en número y distancia los traslados de los funcionarios y empleados públicos, así como los del público en sus visitas a las oficinas gubernamentales, será necesaria la ubicación o reubicación

en su caso, de las unidades administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para que realicen sus funciones y ejecuten sus acciones preeminentemente en zonas de eficiente equipamiento e infraestructura urbanas, conforme a un Programa de Integración Física, mismo que constituirá uno de los instrumentos más importantes que permita y facilite la más adecuada coordinación entre las dependencias y entidades y entre las autoridades y los sectores social y privado, para la expedita y objetiva toma de decisiones, y por consiguiente, la más rápida y eficaz atención de las necesidades y demandas de la población.

Que dicho Programa de Integración Física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberá estar inmerso dentro de la política tendiente a descongestionar las grandes urbes, a fin de mejorar la calidad de la vida en la comunidad, de conformidad con los recursos disponibles, para auspiciar y favorecer servicios oportunos y cercanos a la población, que coadyuven a disminuir la concentración urbana en zonas conflictivas.

Que resulta conveniente que las instituciones financieras y crediticias oficiales, establezcan mecanismos para fomentar la participación del sector-privado en la construcción de inmuebles que se requieran para fortalecer la capacidad y necesidades que demanda la realización de dicho Programa.

Que para lograr que la Reforma Administrativa promovida por el Ejecutivo Federal a mi cargo, tenga expresión concreta al integrar las oficinas públicas y conseguir que sean congruentes con la estructura y organización administrativa de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Artículo Primero. Se establece el Programa de Integración Física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que tendrá como objetivo fundamental el realizar acciones e inversiones para construir y adecuar las instalaciones y los edificios de las oficinas públicas, a los requerimientos de

rivados del proceso de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

El Programa también deberá alcanzar los siguientes objetivos:

1. **Facilitar los procesos de desconcentración administrativa, comprendiendo la realización de acciones en las diversas entidades federativas del país:**
11. **Un mejor aprovechamiento de los recursos destinados por el Gobierno Federal para edificios públicos, al propiciar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal utilicen preferentemente edificios construidos de manera original y específica para el cumplimiento de las actividades públicas;**
111. **Ejecutar las edificaciones de acuerdo con normas y especificaciones que caractericen de manera semejante a todos los edificios públicos, y**
- IV. **Propiciar la integración física de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el Distrito Federal y en los diversos Estados del país.**

Artículo Segundo. La elaboración, ejecución y control del Programa queda a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda por parte de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y del Departamento del Distrito Federal, v.con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., podrá participar, otorgando los créditos necesarios, que se conjugarán con los recursos fiscales destinadas a tales efectos, en la ejecución del Programa.

Artículo Tercero. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para cumplir con el Programa deberá:

1. **Captar información y establecer comunicación permanente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a**

fin de realizar un diagnóstico de las actuales necesidades de espacio para oficinas públicas, así como la proyección de las que se tendrán a corto, mediano y largo plazos;

11. **Tomar en consideración la información y documentación obtenida de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la formulación del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal;**
111. **Formular la estrategia, a partir del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, determinando los órganos internos, unidades administrativas o instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que podrán integrarse físicamente en el Distrito Federal o bien requieran desconcentrarse;**
- IV. **Elaborar los estudios necesarios, con el apoyo del Departamento del Distrito Federal, para determinar la capacidad de las Delegaciones Administrativas para ubicar en su territorio a las dependencias y entidades correspondientes y precisar, en su caso, los programas de acciones y propuestas de inversiones en materia de desarrollo urbano que incrementen su capacidad;**
- V. **Ejecutar en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios, las acciones e inversiones que en materia de desarrollo urbano se requieran para la integración física de las oficinas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;**
- VI. **Expedir las normas y criterios técnicos para la construcción, reconstrucción, adaptación, conservación, mantenimiento, aprovechamiento, adquisición, ampliación, arrendamiento y ubicación de los inmuebles destinados a oficinas públicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;**
- VII. **Construir y ampliar los edificios destinados a oficinas públicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;**
- VIII. **Adquirir los predios necesarios para la cons-**

trucción y ampliación de oficinas públicas, así como los inmuebles que permitan el adecuado crecimiento de la Administración Pública Federal, y

- IX. Autorizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el **arrendamiento o adquisición de inmuebles para oficinas públicas.**

Artículo Cuarto. Las dependencias y entidades de la **Administración Pública Federal, para la elaboración y ejecución del Programa, deberán:**

- I. **Proporcionar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cooperación técnica que requiera, así como los informes y datos que les solicite;**
- II. **Coordinar sus actividades con la Secretaría citada, en la elaboración de los estudios de viabilidad correspondientes, y**
111. **Coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para la construcción, reconstrucción, arrendamiento, ampliación, adaptación, conservación, mantenimiento o adquisición de inmuebles destinados a oficinas públicas.**

Se exceptúan de lo dispuesto por este artículo las obras que la **Secretaría de la Defensa Nacional, realice para construir, reconstruir, modificar o adaptar edificios o instalaciones con fines militares o de otras cuyas características, planes y especificaciones deban mantenerse reservadas por razones de seguridad. El Ejecutivo Federal señalará mediante acuerdo los medios de control que estime necesarios.**

Artículo Quinto. Para la formulación y ejecución del Programa a que se refiere el Artículo Primero se atenderá a los siguientes criterios:

1. **Racionalizar la construcción, reconstrucción, aprovechamiento, adquisición, ampliación, adaptación, arrendamiento y ubicación de los inmuebles destinados a oficinas públicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;**

11. **Aumentar la eficiencia y eficacia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el cumplimiento de su cometido;**

III. **Cumplir los lineamientos y normas de la Forma Administrativa del Gobierno Federal;**

- IV. **Optimizar el aprovechamiento de los bienes inmuebles de propiedad federal y el de los recursos que el Gobierno Federal destina al pago de rentas;**

V. **Ordenar y programar la inversión federal en la adquisición, construcción, reconstrucción, ampliación, adaptación, conservación y arrendamiento de inmuebles para oficinas públicas;**

VI. **Fomentar la participación del sector privado en la construcción de los inmuebles que requiera el Gobierno Federal;**

VII. **Ubicar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en aquellos lugares que de acuerdo a los diversos planes de desarrollo urbano, sean considerados como zonas destinadas a oficinas públicas, y**

VIII. **Utilizar en los casos que resulten convenientes, los inmuebles del patrimonio cultural, a efecto de que sean adaptados como oficinas públicas. En dichos casos, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se coordinará con el Instituto Nacional de Antropología e Historia y/o con el Instituto Nacional de Bellas Artes.**

Artículo Sexto. La **Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas será responsable de ejecutar las construcciones y ampliaciones de las oficinas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conforme al Programa de Integración Física.**

Artículo Séptimo. Para los efectos del Artículo anterior, la **Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la intervención que corresponda por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ejercerá los recursos asignados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para las construcciones y ampliaciones de sus oficinas**

públicas, para lo cual, previamente la Secretaría de Programación y Presupuesto le traspasará dichos recursos.

Los recursos señalados en el párrafo precedente, serán programados por las dependencias y entidades correspondientes, en coordinación con las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Artículo Octavo. En base a las normas y criterios técnicos establecidos en el Programa de Integración Física, se requerirá la autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para arrendar, ubicar o adquirir inmuebles destinados a oficinas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La citada autorización es independiente del dictamen de localización física que otorga esa Dependencia en la aplicación del Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal u otras autorizaciones de su competencia.

Artículo Noveno. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas expedirá las normas y criterios técnicos para la reconstrucción, adaptación, conservación y mantenimiento de las oficinas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, dicha Dependencia autorizará los estudios y/o proyectos para la ejecución de las obras de referencia.

Artículo Décimo. El financiamiento del Programa se realizará con los siguientes recursos:

- 1. Asignaciones de recursos fiscales;**
11. Créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., y
111. Los recursos que se obtengan por la venta de edificios o de predios federales que dejen de utilizarse, se concentrarán en la Tesorería de la Federación, y la Secretaría de Programación y Presupuesto otorgará a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ampliaciones presupuestales en la misma proporción a los recursos captados.

Artículo Decimoprimer. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., establecerá una línea

de crédito que le permita otorgar préstamos en favor de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que requieran la construcción, reconstrucción, ampliación, conservación o adaptación de edificios públicos, y podrá también otorgar créditos a constructores privados que ejecuten proyectos autorizados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de edificios e instalaciones destinadas de manera específica al servicio o arrendamiento de una dependencia o entidad determinada. Dicha Dependencia, para autorizar los proyectos se ajustará a lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas.

Artículo Decimosegundo. El Departamento del Distrito Federal, solamente expedirá los acuerdos de su competencia, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que hayan cumplido con las disposiciones consignadas en el Programa de Integración Física y en este Ordenamiento, en congruencia con los planes de desarrollo urbano aplicables.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, celebrará Convenios con los Gobiernos de los Estados y Municipios a efecto de promover el cumplimiento del Programa conforme a la legislación y planes de desarrollo urbano. Dichos convenios podrán definir áreas de oficinas públicas, en las que se construirán edificios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, considerando reservas territoriales para su futuro crecimiento.

Artículo decimotercero. El Ejecutivo Federal sólo determinará el destino de bienes inmuebles, cuando sea congruente con el Programa de Integración Física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Artículo Decimocuarto. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas promoverá la ejecución de acciones e inversiones coordinadas con los Gobiernos de los Estados y Municipios y con los sectores social y privado, a efecto de ejecutar el Programa de Integración Física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Artículo Decimoquinto. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, podrá convenir con los empresarios dedicados a la construcción y arrendamientos de edificios, la realización de proyectos que se ejecutarán

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 por los Servicios Coordinados de Salud Pública en los estados de Aguascalientes, Sonora y Veracruz y demás estados que vayan siendo desconcentrados en los términos del Convenio Unico de Coordinación y acuerdos de coordinación que al efecto se celebren*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Salubridad y Asistencia.

MARIO CALLES LOPEZ NEGRETE, Secretario de Salubridad y Asistencia, con fundamento en los artículos 16 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 10., 20. y 50., fracciones XII y XX del Reglamento Interior de la Secretaría, y

CONSIDERANOO

Que el Ejecutivo Federal dentro del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, ha dispuesto que las Secretarías y Departamentos de Estado realicen los actos que legalmente procedan para determinar las medidas que permitan a sus Titulares llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para realizar mejor sus programas y alcanzar sus metas establecidas, mediante una más ágil y congruente toma de decisiones;

Que las acciones de salud pública en nuestro país deben ser ejecutadas directamente en los lugares donde se originen los problemas, atendiendo y tramitando

los asuntos administrativos que se generen en sus correspondientes ámbitos de competencia;

Que hasta el momento presente, la administración de los recursos humanos, financieros y materiales se realiza en forma centralizada en la sede de la Secretaría en la Ciudad de México, haciendo que en muchas ocasiones, por la complejidad de su manejo, los sistemas se conviertan en inoperantes;

Que la Secretaría de Salubridad y Asistencia ha suscrito acuerdos de coordinación en materia de servicios de salud pública con diversas entidades federativas, y

Que es urgente lograr una adecuada desconcentración de funciones que permita una más eficiente, efectiva y ágil atención y resolución de necesidades y problemas de la población en cada uno de los Estados, a efecto de acelerar el cumplimiento racional de los planes y programas de gobierno que competen a esta Secretaría, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

Primero. 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 desconcen-

trada por los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados de Aguascalientes, Sonora y Veracruz y demás Estados que vayan siendo desconcentrados en los términos del Convenio Unico de Coordinación y Acuerdos de Coordinación que al efecto se celebren.

Segundo. Las funciones que se desconcentran en relación a lo establecido en el artículo precedente, **son las siguientes:**

- 1) Elaborar los anteproyectos de presupuesto y ejercerlos por programa.
- 2) Administrar y desarrollar el sistema de recursos humanos.
- 3) **Adquirir y suministrar los bienes y servicios necesarios para su operación.**
- 4) Planear, programar y ejecutar los programas de servicios a la población en materia de salud de las personas y del mejoramiento del ambiente.
- 5) Administrar los establecimientos sanitarios asistenciales.

Tercero. La desconcentración de las funciones mencionadas en el artículo anterior, se realizará de acuerdo con las normas, lineamientos y procedimientos que para el efecto dicten las dependencias sustantivas y de apoyo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia dentro de sus áreas de competencia, con la participación de la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, en lo relativo a la instrumentación de esas normas, lineamientos y procedimientos.

Cuarto. Las unidades aplicativas de las diferentes dependencias de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que operen en el estado donde se hayan oesconcentrado las funciones a que se refiere el artículo Segundo de este Acuerdo, se integrarán a los Servicios Coordinados de Salud Pública.

Quinto. Las Direcciones Generales y demás dependencias de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, **conservarán cada una, dentro de las atribuciones que les fije el Reglamento Interior de la misma Secretaría, la normatividad, asesoría, capacitación y evaluación de las funciones desconcentradas.**

Sexto. El control de las funciones desconcentradas lo realizará la Secretaría de Salubridad y Asistencia a través de su Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, de acuerdo **a las normas establecidas, asimismo informará con la oportunidad debida a las dependencias sustantivas y de apoyo de la misma Secretaría sobre el desarrollo de los programas establecidos.**

TRANSITORIO

Unico. El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Dado en la ciudad de México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de octubre de mil novecientos ochenta y uno.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Mario Calles L6pez Negrete.· Rúbrica.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y

tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

* Diaria Oficial del 29 de diciembre de 1976 (reformada y adicionada el 8-12-78; 31-12-80; 1-5 y 29-12-82).

Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso"

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 16, 17, 22, 32 Y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 90., 14, 16, 17, 33 Y 34 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que la descentralización de la vida nacional, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es una de las orientaciones básicas del Gobierno de la República para 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;

Que para contribuir a revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios en la capital del país, se hace necesario promover la

descentralización de la Administración Pública Federal, bajo criterios de modernización de la función pública que tiendan a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatales, así como a asegurar que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios y que éstos se otorguen con la misma calidad e intensidad en todas las regiones del país;

Que el proceso de descentralización iniciado en los sectores de educación y salud ha demostrado que es necesario, a un tiempo, reestructurar internamente las dependencias y vigorizar la coordinación con los gobiernos estatales. Ello requiere precisar aquellas actividades que dejarán de realizarse en la ciudad de México, bien porque sea más conveniente que se organicen regionalmente o porque vayan a ser coordinadas con los gobiernos estatales;

Que cada una de las dependencias y entidades paraestatales tiene características particulares que las definen, no sólo en su relación con el resto de la Administración Pública, sino por los servicios que otorgan y la relación que establecen con los diversos sectores de la sociedad, por lo cual cada dependencia o entidad debe ser responsable de la concepción e instrumentación de su programa de descentralización;

* Diario Oficial del 18 de junio de 1984.

Que la disciplina financiera y la racionalización administrativa hacen necesario que el proceso de descentralización se sustente en una reorganización que evite la duplicidad de funciones y permita su realización con los recursos de que dispone cada una de las dependencias y entidades. Para ello, se adoptarán las medidas conducentes a efecto de que oportunamente se lleven a cabo las transferencias presupuestales que requieran las acciones de dicho proceso;

Que las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa no deberán afectar de modo alguno los derechos adquiridos por los trabajadores de la Administración Pública Federal en su relación laboral con ésta, por lo que las organizaciones que los representan habrán de tener la participación que les corresponda para estos fines;

Que avanzar en el proceso de descentralización exige medidas graduales pero firmes, que precisen las funciones de la Administración Pública Federal que serán descentralizadas en cada uno de los sectores administrativos, así como las etapas y formas en que se realizarán las acciones correspondientes, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 10.- Las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones y programas, determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo, así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las características de su materia. Las acciones a corto plazo deberán actualizarse y precisarse anualmente.

Artículo 20.- Las dependencias y entidades, conforme a las disposiciones legales aplicables deberán prever:

- I. La descentralización de la operación y funciones así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas;
- II. La coordinación de acciones en materias concurrentes o de interés común, del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y a

través de éstos con los municipios en el marco del Convenio Unico de Desarrollo;

- III. La reubicación territorial hacia los estados de aquellas entidades paraestatales que se estime posible y conveniente, y
- IV. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o en su caso, la conformación de estas últimas.

Complementariamente deberán incluirse aquellas otras modalidades que resulten recomendables de acuerdo a sus objetivos o características de funcionamiento.

Artículo 30.- Cuando la naturaleza de sus funciones o el alcance de sus operaciones lo justifique, las entidades paraestatales deberán observar en lo conducente, las bases y lineamientos del presente Decreto, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones orgánicas de su ley o instrumento jurídico de creación. Al efecto, las dependencias coordinadoras del sector proveerán lo necesario ante los órganos de gobierno, juntas directivas o equivalentes de aquellas. Las propias dependencias recibirán las propuestas de las entidades paraestatales e integrarán los programas de descentralización sectoriales correspondiente.

40.- En las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa, las organizaciones de trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendrán la participación que les corresponda, para que dichos trabajadores no resulten afectados en sus derechos que hayan adquirido en su relación laboral con ésta, así como para apoyar la ejecución de las acciones previstas en los programas.

Artículo 50.- Quedan exceptuadas de las disposiciones del presente Decreto, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las dependencias de la Administración

Pública Federal deberán presentar a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sus respectivos proyectos de programas sectoriales de descentralización, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de este ordenamiento. El Ejecutivo determinará la forma y términos en que las dependencias de la Administración Pública Federal, de conformidad con sus atribuciones, intervendrán, en el proceso de análisis e integración de los programas, previamente a su aprobación definitiva por el propio Ejecutivo.

TERCERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que a la fecha de entrada en vigor de este Decreto estén llevando a cabo su proceso de descentralización conforme a ordenamientos específicos, se sujetarán a las disposiciones de estos últimos y observarán en lo conducente lo previsto por este Decreto.

CUARTO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de junio de mil novecientos ochenta y cuatro.- Miguel de la Madrid H.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Se-

púlveda Amor.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Miguel Ángel Gómez Ortega.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de la Contraloría General de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez.- Rúbrica.- El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochoa.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Horacio García Aguilar.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdés.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Guillermo Soberón Acevedo.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsénio Farell Cubillas.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villicaña.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Antonio Enríquez Savignac.- Rúbrica.- El Secretario de Pesca, Pedro Ojeda PaulJada.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica

Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 1987*

ARTICULO 21. Las dependencias y entidades llevarán a cabo sus respectivas acciones en materia de descentralización con base en los criterios siguientes;

- I. Procurar que los trámites se lleven a cabo y se resuelvan los asuntos en los mismos lugares en que se originen;
- II. Promover la efectiva delegación de facultades en servidores públicos subalternos, empleando criterios de ~~tasas~~ porcentuales o cualesquiera otros que se adecuen a los topes o rangos que se establezcan en dicha delegación, a efecto de garantizar mayor oportunidad en la toma de decisiones y flexibilidad en la atención de los asuntos, considerando monto, complejidad, periodicidad y vinculación con las prioridades de los mismos;
- III. Fortalecer la operación, estructura y niveles de decisión de sus órganos regionales;
- IV. Racionalizar y simplificar las estructuras con que cuentan a efecto de utilizar los recursos estrictamente indispensables para llevar a cabo sus actividades, sin que ello implique creación de estructuras paralelas o de plazas adicionales respecto de las que tengan en las oficinas centrales, y
- V. Determinar, oyendo a 135 representaciones sindicales respectivas, los términos y condiciones en que se realizará la reubicación geográfica de los servidores públicos que acepten ser incluidos en los programas de descentralización, otorgándoles las prestaciones que les correspondan conforme a la ley y respetando los derechos laborales adquiridos.