

Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho



Maestría en Administración Pública  
Estatal y Municipal

La Desconcentración y Descentralización Administrativa,  
una necesidad para el Estado Mexicano

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en  
Administración Pública.

**Presenta:**  
Jesús Meza Altamirano

**Dirigido por:**  
Dr. Juan de Dios Cajas Castro

**SINODALES**

Dr. Juan de Dios Cajas Castro  
Presidente

Dr. Cesar Augusto Lachira Sáenz  
Secretario

Dr. Andrés Garrido del Toral  
Vocal

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer  
Suplente

Mtro. Apolinar Ramírez Vega  
Suplente

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer  
Firma  
Director de la Facultad de Derecho

Dr. Sergio Quesada Aldana  
Firma  
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Noviembre 2000.  
México

No. Reg. ~~16507~~

Clas. TS  
351.0073  
M617d

**ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION AND DECENTRALIZATION,**  
**A NECESSITY FOR THE MEXICAN STATE**  
**ABSTRACT**

The importance to the Federal Public Administration of studies carried out on the design and performance of its structures in order to obtain alternative solutions to elevate the quality of its services for society brought about specific interest in administrative deconcentration and decentralization: its origins, achievements and obstacles. An analysis in the times of centralized administration (sic).

Administrative deconcentration is one of the organizational forms used by the Mexican State to respond to the demands of relieving the congestion existing in the central powers in the accumulation of different issues. This deconcentration also provides an important stimulus for the decentralization of domestic life.

Perfecting and modernizing the legal system governing the administrative structures used by the Executive Branch to solve problems where they originate makes it necessary to achieve reasonable degrees of productivity, efficiency and celerity in public measures.

Given the above, the first chapter of this thesis provides a description of the background which gave rise to the generalized use of deconcentration and decentralization in the centralized Federal Public Administration; the causes and consequences of a process of concentration which came to have a negative effect on administrative functions and the most important steps in creating an administrative infrastructure that would analyze and propose measures for reducing this tendency.

In the second chapter, a detailed description is given of the doctrinal considerations which exist around administrative organization and functional activities. The third chapter includes a brief analysis of centralized Public Administration and its structural elements, as well as administrative organization types such as decentralization in decentralized public organizations, enterprises with state participation and public trusts, the object being to compare deconcentration and decentralization.

Special treatment is given in the fourth chapter to democratic planning, in the reference to the Plan for National Development, Sectorial Programs and Social Development Agreements, the latter applied in instrumenting regional policy.

Chapter five includes general and specific aspects of deconcentrated agencies in Mexico - their evolution, characteristics, and labor organization, as well as exhaustive research on deconcentrated agencies within the centralized Public Administration.

Finally, chapter six, the core of the thesis, proposes a redefined and integral model for deconcentration of the centralized administration. It is an endeavor which is difficult to understand, given the great quantity of variants, aspects, facets and time periods covered in this research. More than anything else, however, it is a serious attempt to clarify the root of the real problem in this reorganizational effort of the administration and to strive for a solution.

In this same chapter a proposal is made to establish a Career in Social Service within the Mexican Public Administration, considering this career as an essential element in achieving administrative deconcentration and decentralization in our country, applying them in this way to the proposed model. The result would be greater continuity in all plans and programs put into effect by the federal and state governments, assuring labor, social and economic stability within the governments human resources.

**LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA,**  
**UNA NECESIDAD PARA EL ESTADO MEXICANO**  
**(RESUMEN)**

La importancia que revisten para la Administración Pública Federal los estudios sobre el diseño y desempeño de sus estructuras, para obtener soluciones alternativas que eleven la calidad de sus servicios en favor de la sociedad, originó el interés específico en el caso de la desconcentración y descentralización administrativa; sus orígenes y desarrollo, logros y obstáculos. Un análisis en el tiempo de la administración centralizada.

La desconcentración administrativa, es una de las formas de organización de que se ha valido el Estado Mexicano para responder a las exigencias de descongestionamiento del poder central en la acumulación de los asuntos, siendo también un estímulo importante para la descentralización de la vida nacional.

El perfeccionamiento y modernización del orden jurídico que rigen las estructuras administrativas utilizadas por el Ejecutivo Federal para dar solución a los problemas que se le presenten, en el lugar donde estos mismos se originen, conlleva la necesidad de alcanzar grados razonables de productividad, eficiencia, eficacia y rapidez en la gestión pública.

Por lo anterior, el presente trabajo desarrolla en su primer capítulo una descripción de los antecedentes que dieron origen al uso generalizado de la desconcentración y descentralización en la Administración Pública Federal Centralizada; las causas y consecuencias de un proceso concentrador que llegó a afectar negativamente el funcionamiento administrativo y los pasos más importantes que se dieron para la creación de una infraestructura administrativa dirigida a analizar y proponer medidas para disminuir dicha tendencia.

En el segundo capítulo, se describe detalladamente las consideraciones doctrinarias que existen en torno a la actividad organizacional y funcional administrativa; Asimismo en el tercer capítulo, se incluye un breve análisis de la Administración Pública Centralizada y sus entes estructurales; así como las formas de organización administrativa, como de la descentralización en sus modalidades de organismo público descentralizado, empresa de participación estatal y fideicomiso público, a fin de establecer una comparación entre la desconcentración y la descentralización.

Dentro del cuarto capítulo se dio un tratamiento especial al marco de la planeación democrática, refiriéndose tanto al Plan Nacional de Desarrollo como a los Programas Sectoriales y a los Convenios de Desarrollo Social, estos últimos como mecanismos de instrumentación de la política regional.

En el capítulo quinto, se incorporan aspectos generales y específicos de los órganos desconcentrados en México, su evolución, características y

régimen laboral; así como la investigación exhaustiva del universo de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada.

Por último, en el capítulo sexto que constituye la materia fundamental de este trabajo, se plantea un modelo redefinido e integral para la desconcentración en la administración centralizada. Se trata de una tentativa de difícil comprensión, dada la gran cantidad de variantes, aspectos, facetas y tiempos que se rescatan en esta investigación, pero ante todo, se trata de un intento comprometido por esclarecer el fondo del problema real en esta herramienta reorganizativa de la administración y pugnar por su solución.

Asimismo dentro de este mismo capítulo, se propone la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, el cual debe ser considerado como un elemento esencial para poder lograr los mecanismos de desconcentración y descentralización administrativa en nuestro país y de esta manera aplicarlos al modelo propuesto; y con esto procurar una mayor continuidad a todos los planes y programas que se implanten en el gobierno federal y estatal, y obtener una estabilidad laboral, social y económica, de los recursos humanos gubernamentales.

**Gracias a Dios y a María Santísima, que con su bondad y misericordia, me han permitido llegar hasta este momento de mi vida profesional.**

**A mis padres Jesús y Rosario, por el apoyo, cariño y cuidado incondicional que siempre me han prestado.**

**A mi hermano Rafael, por ser siempre mi amigo y compañero.**

**A mi abuela la Sr. Asseneth Velázquez(+),  
por haberme guiado y acompañado  
siempre, en todos los momentos de  
mi vida.**

**A Rosa Elena, Eduardo y Rafael Altamirano Velázquez,  
mi respeto y agradecimiento por apoyarme siempre.**

**A mi abuela Bertha Sepúlveda viuda de Meza;  
así como a todos mis tíos  
mi mas entero agradecimiento.**



**A los miembros del Honorable Jurado  
en este examen de Grado:  
Dr. Juan de Dios Cajas Castro  
Dr. Cesar Augusto Lachira Sáenz  
Dr. Andrés Garrido del Toral  
Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer  
Mtro. Apolinar Ramírez Vega  
Mi cumplido reconocimiento por su  
buena disposición y su valioso apoyo  
en el desarrollo del presente trabajo.**

**Mi reconocimiento a todos mis compañeros  
de maestría, por haber compartido con  
ellos inolvidables momentos.**

**A mis amigos, Gerardo Gómez, Luis Antonio Alvarez,  
Arturo García, Luis Cevallos, Alejandro García,  
Arturo Echávarri, Ginette Amieva,  
gracias por brindarme siempre su amistad.**

**A todos y cada uno de mis amigos de  
carrera, por haberme siempre apoyado  
en este gran reto.**

**LA DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA,**  
**UNA NECESIDAD PARA EL ESTADO MEXICANO**

	<b>PAG.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1-8</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DE LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.</b>	<b>9</b>
1.1. Luis Echeverría Alvarez	13
1.2. José López Portillo	18
1.3. Miguel de la Madrid Hurtado	27
1.4. Carlos Salinas de Gortari	30
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA ACTIVIDAD ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA</b>	<b>33</b>
2.1.- La Actividad Administrativa Mexicana	33
2.2.- La Función Administrativa	34
2.3.- Distribución Organizacional Administrativa	36
2.4.- Definición	37
2.5.- Características	38
2.56- Clasificación de las Organizaciones Administrativas	38
2.7.- Bases Jurídicas Organizacionales	39
2.8.- Competencia Administrativa	40
2.9.- Delegación Administrativa (funciones)	42
2.9.1.- La Función Delegada (EI Delegante y el Delegado)	43

	2.9.2.- La Delegación de la Competencia	44
	2.9.3.- Tipos de Delegación	44
	2.9.4.- La Delegación Administrativa y la Suplencia	46
	2.9.5.- La Delegación Administrativa y la Representación	47
<b>CAPITULO III</b>	<b>ANALISIS LOGICO JURIDICO DE LA CENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA</b>	<b>49</b>
	3.1.- Aspectos Doctrinales sobre la Administración Pública en México	49
	3.2.- Formas de Organización Administrativa	51
	3.3.- El Federalismo	53
	3.4.- La Centralización	56
	3.4.1.- La Relación Jerárquica	57
	3.4.2.- Facultades que Implica la Relación Jerárquica	59
	3.4.2.1.- Decisión	59
	3.4.2.2.- Nombramiento	59
	3.4.2.3.- Mando	59
	3.4.2.4.- Revisión	60
	3.4.2.5.- Vigilancia	60
	3.4.2.6.- Disciplinario	60
	3.4.2.7.- Para Resolver Conflictos de Competencia	60
	3.4.3.- Ventajas e Inconvenientes de la Centralización Administrativa	60
	3.4.3.1.- Ventajas	60
	3.4.3.2.- Inconvenientes	
	3.5.- Entes Estructurales de la Administración Pública Centralizada	61
	3.5.1.- Presidencia de la República	63
	3.5.2.- Las Secretarías de Estado	67
	3.5.2.1.- Secretaría de Gobernación	69
	3.5.2.1.1. Antecedentes	69
	3.5.2.1.2. Atribuciones	70
	3.5.2.2.- Secretaría de Relaciones Exteriores	72
	3.5.2.2.1 Antecedentes	72
	3.5.2.2.2. Atribuciones	73
	3.5.2.3.- Secretaría de la Defensa Nacional	74
	3.5.2.3.1 Antecedentes	74
	3.5.2.3.2 Atribuciones	75

3.5.2.4.- Secretaría de Marina	76
3.5.2.4.1 Antecedentes	76
3.5.2.4.2 Atribuciones	78
3.5.2.5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público	79
3.5.2.5.1 Antecedentes	79
3.5.2.5.2 Atribuciones	80
3.5.2.6.- Secretaría de Desarrollo Social	82
3.5.2.6.1 Antecedentes	82
3.5.2.6.2 Atribuciones	82
3.5.2.7.- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	83
3.5.2.7.1 Antecedentes	83
3.5.2.7.2 Atribuciones	83
3.5.2.8.- Secretaría de Energía	85
3.5.2.8.1 Antecedentes	85
3.5.2.8.2 Atribuciones	87
3.5.2.9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	88
3.5.2.9.1 Antecedentes	88
3.5.2.9.2 Atribuciones	89
3.5.2.10.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.	90
3.5.2.10.1 Antecedentes	90
3.5.2.10.2 Atribuciones	91
3.5.2.11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes	92
3.5.2.11.1 Antecedentes	92
3.5.2.11.2 Atribuciones	93
3.5.2.12.- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	94
3.5.2.12.1 Antecedentes	94
3.5.2.12.2 Atribuciones	96
3.5.2.13.- Secretaría de Educación Pública	97
3.5.2.13.1 Antecedentes	97
3.5.2.13.2 Atribuciones	99
3.5.2.14.- Secretaría de Salud	100
3.5.2.14.1 Antecedentes	100
3.5.2.14.2 Atribuciones	101

3.5.2.15.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social	102
3.5.2.15.1 Antecedentes	102
3.5.2.15.2 Atribuciones	102
3.5.2.16.- Secretaría de la Reforma Agraria	103
3.5.2.16.1 Antecedentes	103
3.5.2.16.2 Atribuciones	103
3.5.2.17.- Secretaría de Turismo	104
3.5.2.17.1 Antecedentes	104
3.5.2.17.2 Atribuciones	104
3.5.2.18.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	106
3.5.2.18.1 Antecedentes	106
3.5.2.18.2 Atribuciones	106
3.5.3.- Gobierno del Distrito Federal	108
3.5.4.- Procuraduría General de la República	109
3.5.5.- Reglas Comunes de Dependencias de la A.P.F.	111
3.6.- La Desconcentración	111
3.6.1.- Principales Características de la Desconcentración	116
3.6.2.- Autonomía	117
3.6.3.- Fundamento Constitucional y Legal de la Desconcentración	117
3.6.4.- Diferencias entre Delegación de Facultades y Desconcentración Administrativa	118
3.6.5.- Diferencia entre la Delegación de Competencia y la Desconcentración	119
3.6.6.- Ventajas e inconvenientes de la Desconcentración	120
3.7.- La Descentralización	120
3.7.1.- Definición	122
3.7.2.- Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados	124
3.7.3.- Principales Características de la Descentralización	124
3.7.4.- Modalidades de la Descentralización	125
3.7.5.- Ventajas e Inconvenientes de la Descentralización	127
3.7.6.- Régimen Jurídico de la Descentralización Administrativa	128
3.7.6.1.- Organismos Descentralizados	129
3.7.6.2.- Empresas de Participación Estatal	132

3.7.6.3.- Los Fideicomisos Públicos	135
3.7.6.4.- Acuerdo de Sectorización	137

3.8.- Diferencias y Similitudes entre la Desconcentración y Descentralización	140
--	-----

<b>CAPITULO IV</b>	<b>LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL, PLASMADA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.</b>	142
--------------------	--	-----

4.1.- Aspectos Generales	142
--------------------------	-----

4.2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	146
---	-----

4.3.- Ley de Planeación	148
-------------------------	-----

4.4.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	149
---	-----

4.5.- Programas Sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	154
---	-----

4.5.1.- Programa de Desarrollo Informático 1995-2000	154
--	-----

4.5.2.- Programa Hidráulico 1995-2000	155
---------------------------------------	-----

4.5.3.- Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000	157
--	-----

4.5.4.- Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000	158
--	-----

4.5.5.- Programa de Protección Civil 1995-2000	161
--	-----

4.5.6.- Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000	162
---	-----

4.5.7.- Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000	164
---	-----

4.5.8.- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000	166
---	-----

4.5.9.- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000	168
---	-----

4.5.10.- Programa Nacional de Población 1995-2000	170
--	-----

4.5.11.- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1995-2000	173
--	-----

4.5.12.- Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología 1995-2000	174
---	-----

4.5.13.- Programa Sectorial Agrario 1995-2000	177
---	-----

4.5.14.- Programa Educativo 1995-2000	179
---------------------------------------	-----

4.5.15.- Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energía 1995-2000	180
4.5.16.- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000.	182
4.5.17.- Programa del Medio Ambiente 1995-2000.	184
4.5.18.- Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000	187
4.5.19.- Programa de Pesca y Acuicultura 1995-2000	189
4.5.20.- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000	192
4.5.21.- Programa de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000	194
4.5.22.- Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000	195
4.5.23.- Programa de Vivienda 1995-2000	197
4.5.24.- Programa Nacional de la Mujer 1995-2000	200
4.6.- Convenio de Desarrollo Social (C.D.S.)	202
4.7.- Disposiciones Jurídicas relacionadas con la Descentralización en México	206

## **CAPITULO V**

<b>NATURALEZA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS</b>	<b>208</b>
5.1.- Aspectos Generales	208
5.2.- Aspectos Doctrinales	210
5.3.- Aspectos Jurídicos	212
5.4.- Antecedentes de Organos Desconcentrados en México	214
5.5.- Organos Administrativos Desconcentrados	218
5.5.1.- Origen	218
5.5.2.- Definiciones	218
5.5.3.- Principales Características	220
5.5.4.- Estructura Administrativa	221
5.5.5.- Régimen Jurídico Laboral	221
5.5.6.- Operación	222
5.5.7.- Organos Desconcentrados de la Administración Pública Federal	225



A)	Secretaría de Gobernación	225
B)	Secretaría de Relaciones Exteriores	232
C)	Secretaría de Salud	233
D)	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	235
E)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	236
F)	Secretaría de Educación Pública	239
G)	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	242
H)	Secretaría de Energía	243
I)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	244
J)	Secretaría de la Reforma Agraria	245
K)	Secretaría de Comercio y fomento Industrial	246
L)	Secretaría de Agricultura, Ganadería Y Desarrollo Rural	246
M)	Secretaría de Turismo	248
N)	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	249
O)	Secretaría de Desarrollo Social	250
P)	Secretaría de la Defensa Nacional	251
Q)	Secretaría de Marina	251

**CAPITULO VI      PROPUESTA DE UN MODELO GLOBAL DE DESCONCENTRACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA; ASI COMO LA IMPLANTACION DE UN PROYECTO PARA INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL Y ORGANOS DESCONCENTRADOS.      253**

6.1.- Propuesta de un Modelo Global de Desconcentración para la Administración Pública Federal Centralizada	253
6.1.1.- Consideraciones Generales	253
6.1.2.- Diagnóstico y Análisis de la Estructura y Funcionamiento Real de las Dependencias	256
6.1.3.- Diagnóstico de la Desconcentración y Descentralización Practicada	257
6.1.4.- Distribución de las Funciones	259
6.1.5.- La Responsabilidades Otorgadas	260
6.1.6.- El Papel de las Areas de Organización en el Esquema Propuesto	260
6.1.7.- Determinación de lo que hay que Desconcentrar	265

6.1.8.- Alternativas para la Desconcentración Externa en la Constitución del Proyecto.	267
6.1.8.1.- Primera Medida	267
6.1.8.2.- Segunda Medida	269
6.1.8.3.- Sugerencia Especial	270
6.1.8.4.- Tercera Medida	271
6.1.9.- Modelo de Coordinación Micro-Macro Administrativo	273
6.1.9.1.- Nivel Micro-Administrativo	274
6.1.9.2.- Órgano u Órganos Centrales	275
6.1.9.3.- Coordinación de Órganos Desconcentrados	276
6.1.9.4.- Unidad Central de Organización	277
6.1.9.5.- Nivel Macro-Administrativo	278
6.2.- Proyecto para Instaurar el Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal y Órganos Desconcentrados	279
6.2.1.- Marco Administrativo	282
6.2.2.- Planeación del Servicio Civil	282
6.2.3.- Marco Jurídico del Servicio Civil	283
6.2.4.- Etapas del Servicio Civil	284
6.2.5.- Catálogo General de Puestos	285
6.2.6.- Tabuladores de Sueldo	286
6.2.7.- Escalafón Funcional e Intercomunicado	286
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>289</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	
<b>ANEXO</b>	

## INTRODUCCION

Han transcurrido más de setenta años, dentro del marco de la Constitución de 1917, de Administración Pública Federal, es posible, en consecuencia, juzgar con toda objetividad cuál ha sido su trayectoria en sus componentes más importantes.

La evolución de la Administración Pública Federal ha corrido paralelamente con el crecimiento ascendente de las tareas que ha ido asumiendo el estado, y por ende la administración. Son diversos los factores o hechos que han motivado o provocado la cada vez mayor intervención del estado en todos los asuntos de la vida nacional.

En las últimas décadas nuestro país ha tenido un acelerado desarrollo, económico, político y social, como consecuencia de esto es necesario la modernización de la Administración Pública Nacional.

En este momento las condiciones económicas son las que determinan, principalmente las decisiones tomadas por la Administración presente; México enfrenta una serie de condiciones en las cuales la totalidad de la situación económica, incluyendo los controles de cambio, una tasa de inflación que puede alcanzar el ciento por ciento anual; una tasa combinada de desempleo y subempleo de casi la mitad de la población; una de las deudas externas más grandes del mundo; un peso que continúa inestable; una baja tremenda en la tasa de crecimiento, una corrupción endémica que promueve el cinismo y el escepticismo de una manera amplia de la población están obligando a que el gobierno realice de manera inmediata un cambio en su estructura política.

El estado mexicano esta altamente centralizado. En nuestro país predomina el fenómeno de centralización de actividades de todo género, y esto mismo a propiciado una gran centralización de dependencias y servicios que son proporcionados a los gobernados.

La Administración Pública Mexicana 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, espacio, oportunidades, satisfacción de demandas, de prestación oportuna de servicios, en fin de poder y administración.

Nuestro esquema de Gobierno está distribuido de la siguiente manera: En la cima de este está un presidente, con un periodo único de seis años. Después un Poder Legislativo y un Poder Judicial. El Presidente de la República es el jefe superior el cual designa en forma autónoma no sólo a todos los altos funcionarios ejecutivos de la administración pública, sino también a todos los funcionarios de las empresas estatales y paraestatales, lo que trae consigo una designación de funcionarios carentes totalmente de una preparación profesional, así como de una verdadera vocación de servicio.

Debido a esto fue natural que la administración no pensara en receta alguna para conservar un modelo de figura, pues su creciente obesidad era vista también como natural. Su pesadez orgánica casi inevitable de la descrita actividad del Estado.

Hoy, dieciocho Secretarías de Estado componen la administración centralizada, el mayor número desde 1917 y no se registra tendencia alguna a disminuir el número de secretarías, por el contrario, la de incrementar.

Pudiera parecer que en un lapso de más de medio siglo, el número de secretarías ha crecido en forma alarmante y preocupante. Pero las cifras no revelan todo.

Aparte de la cifra de dieciocho a que se ha llegado, hace falta enterarse de la vida interna de cada secretaría, conocer los órganos que forman su estructura, los procedimientos que siguen para el desarrollo de sus actividades, la cantidad y calidad de sus recursos humanos que dejan mucho que desear, la insuficiencia y en ocasiones la falta de tecnología de sus recursos materiales, y especialmente la magnitud y complejidad de sus atribuciones y campos propios. Sólo de esta manera se podrá encontrar la explicación necesaria, a su centralismo, su ineficacia y su robustez exagerada.

Esta centralización a sido perjudicial para la administración misma, para el país y para los particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios. Para la administración el perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tienen que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento. Para el efecto consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República, y como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

En México existe una centralización administrativa que hace que de todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que ocurrir a la Capital perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas teniendo que regresar

luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado, gastado y desilusionados a los pequeños sitios donde vienen a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que asuntos sean resueltos.

La función administrativa centralizada, no solamente ha causado graves problemas a los administrados, sino un malestar que se va acumulando, y que ha llevado a estos a considerarla como intolerable.

La concentración del poder y el de su ejercicio, ha creado un verdadero obstáculo para el buen desempeño de la Administración Pública en beneficio de los administrados los que se sienten seriamente lesionados por esa centralización administrativa.

Nuestra organización de la Administración Pública es obsoleta ya que ésta no funciona como un órgano corporativo, sino que cada dependencia realiza sus funciones de una manera totalmente autónoma, con lo cual no existe una coordinación adecuada con las demás dependencias gubernamentales, ocasionando esto inexactitud, retrasos y falta de concordancia entre dichas dependencias y organismos desconcertados y descentralizados de la administración pública,

Al gigantismo de la organización gubernamental, ha contribuido el poderoso fenómeno administrativo, legal, económico, de la desconcentración y descentralización. La idea de emplazar o crear órganos en lugares distintos del territorio nacional, para que prestasen servicios, los mismos que se prestaban en la Ciudad de México por las diversas dependencias y entidades de la administración, que requería precisamente por las personas que habitaban en tales lugares.

Esta acción de desconcentración se empezó a dar en nuestro país en el periodo de Luis Echeverría Álvarez, en donde cada Secretaría de Estado localizó los servicios que podía y era necesario desconcentrar. Pero el primer problema fue de que no todo era desconcentrable, pero sí hubo conciencia plena acerca de ciertos servicios que era urgente prestarlos en el lugar mismo donde se demandaban, evitando así o reduciendo una población flotante en la capital de la República.

Pero la desconcentración tropezó con serios problemas. Se dudó si la desconcentración comprendería tanto el trámite como la decisión de los asuntos administrativos; si los recursos económicos y materiales para el sostenimiento de estos organismos fueran propios, su financiamiento y su autonomía es ahora en día un dilema.

La desconcentración gubernamental no ha podido llegar a formar un solo patrón legal administrativo y económico. Esto trae como consecuencia un efecto colateral, la pulverización de la administración que con estos organismos desconcentrados y descentralizados a agigantado su tamaño sin poder existir algún órgano que regule a las mismas.

Por lo que los propósitos, metas u objetivos que puedan 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 la 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. Con las unidades desconcentradas que se han creado, para coordinar los órganos desconcentrados señalan que los procesos de desconcentración han sido graduales que han ocurrido conforme las necesidades, los han ido exigiendo, pero 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.

## **ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION**

El tema de la desconcentración como la descentralización administrativa, ha apasionado a los estudiosos de la Administración Pública, no sólo por el hecho de que esta en juego la posibilidad de proponerse modelos alternos, sino porque de por medio están los cambios en el sistema político que han tenido su sostén en los procesos de desconcentración de la Administración Pública y con ello el control central de la toma de Decisiones y del Poder.

A nivel de los teóricos de la Administración Pública, hay quién se han abocado a resaltar las diferencias entre Centralismo, Desconcentración y Descentralización; Podemos mencionar a Luis Humberto Delgadillo(1991)<sup>1</sup>, el cual establece las diferencias fundamentales entre estos tres conceptos.

---

<sup>1</sup>DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, México. Limusa. 7ma.Ed. 1991. P. 94 a 97.

Así mismo dentro de la misma línea podemos encontrar a Rafael I. Martínez(1994), señala cuales son las ventajas de la desconcentración: "La desconcentración ha sido considerada la primera etapa de la descentralización, dado que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos. Las ventajas de este órgano se encuentra el que se dedica a cuestiones técnicas de índole no político. Al contar con competencia y facultades propias, su actuar es más ágil, si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará , más cerca del del gobernado."<sup>2</sup>

Continuando con nuestro estudio encontramos a Andrés Serra Rojas(1993)<sup>3</sup>, menciona que existen dos tipos de Desconcentración: La Desconcentración Política y la Desconcentración Administrativa.

Señalan otros autores como Alfonso Nava Negrete(1991)<sup>4</sup>, establece que existen tres tipos de Desconcentración: La Desconcentración Vertical, Regional y Horizontal.

Así mismo Miguel Galindo Camacho(1995)<sup>5</sup>, señala que dentro de la descentralización Administrativo existen tres tipos de Descentralización los cuales son: Por Región, Servicio y Colaboración.

Dentro de la misma línea podemos encontrar a Gabino Fraga(1994)<sup>6</sup>, manifiesta, que existen dos tipos de Descentralización: La Descentralización Administrativa y la Descentralización Política.

Continuando con nuestro estudio encontramos a Roberto Báez(1990)<sup>7</sup>, el cual menciona las diferencias entre Delegación y Desconcentración Administrativa.

Señalan otros autores como Jorge Olvera Toro(1991)<sup>8</sup>, señala que es la Desconcentración y la Descentralización. Vicente Aburto Muñoz(1995)<sup>9</sup>, define que es la Centralización Administrativa.

La acción administrativa cada día es más compleja al invadir el Estado campos que hasta ayer no osaba penetrar. Al multiplicarse órganos y facultades,

<sup>2</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Harla, 1995. P. 136.

<sup>3</sup>SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, México, Porrúa, 36.Ed, 1993. P. 460 a 524.

<sup>4</sup>NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, México. U.N.A.M. 1991. P. 85 a 90.

<sup>5</sup>GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, México, Porrúa, 1995. P. 115 a 131.

<sup>6</sup>FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 25.Ed, 1994. P. 225.

<sup>7</sup>BAEZ MARTINEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, México, Ed.Trillas, 1990. P. 70 a 84.

<sup>8</sup>OLVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 8va. Ed, 1991. P. 295.

<sup>9</sup>ABURTO MUÑOZ, Vicente, Derecho Administrativo, Tomo II, México, Harla, 3ra.Ed, 1995. P. 99 a 115.

las relaciones se complican y van originando problemas insospechados, la mayor parte de urgente atención.

Es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la cercanía que permite al Poder Central la vigilancia, es por lo que no vacila en otorgarles ciertas facultades o poderes de administración, la necesidad de traspasar poderes a órganos lejanos que no tienen una relación con la administración, y el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución centralizada, permite o tolera una cierta injerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones. La administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés general.

La desconcentración y descentralización administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la administración pública, y en todo caso no debe olvidarse que desconcentrar y descentralizar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar, revisión y demás poderes.

En ningún caso un órgano desconcentrado puede interferir con las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la administración.

La administración pública debe ser reflexiva y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna. Una estructura rígida es retardar la marcha de la administración que debe ser siempre expedita, eficaz, adaptable a las circunstancias, útil a los administrados, que permitan al órgano desconcentrado resolver los asuntos de su competencia en sus lugares de origen.

Con la desconcentración, permite la descongestión del poder central y permite seguir más de cerca su actuación con determinadas ventajas de rapidez, economía, responsabilidad, que siempre encuentra obstáculo en una férrea jerarquía administrativa.

Por lo que con los beneficios que trae consigo la desconcentración, es necesario realizar la exposición de una propuesta, donde, se plantea un modelo global redefinido e integral para la desconcentración en la administración pública centralizada.

Con esta propuesta se trata de realizar un intento comprometido por esclarecer el fondo del problema real en esta herramienta reorganizativa de la administración y pugnar por su solución.



## HIPOTESIS

La aplicación de la desconcentración indica que dicho instrumento no ha podido vencer una tendencia con dos formas de manifestación; la excesiva centralización en la distribución del poder de decisión y la concentración de órganos, personal y recursos en la Ciudad de México, en la administración central. De esto se puede derivar que al interior del mismo proceso desconcentrador se ha venido configurando un fenómeno de inercia que le ha dejado como una herramienta de débil poder reorganizativo.

Los elementos que directamente están relacionados con esta problemática son: La efectividad real de los apoyos concedidos a los sistemas de organización interna, la ineficiente planeación y su reflejo en la programación, ejecución, coordinación, control y evaluación en el proceso, la insuficiencia e imprecisión de las bases jurídicas, la asignación política del presupuesto y las conductas burocráticas de las autoridades públicas, que entre otros, han interactuado para poner de manifiesto dicho fenómeno contraproducente en la Administración Pública Centralizada.

Por lo que la desconcentración y descentralización han seguido una línea discontinua entre sexenio y sexenio, debido a decisiones de óptica política, situación que ha jugado un papel importante en la efectividad de las medidas realizadas y su consolidación.

Debe tenerse presente que el uso de la desconcentración presenta implicaciones político-administrativas distintas a las de la descentralización administrativa en cualquiera de sus modalidades y el único efecto complementario de estos instrumentos es el que se refiere al descongestionamiento de las estructuras administrativas al interior del país. La metamorfosis que ha experimentado la desconcentración en la concepción política de las autoridades políticas de las autoridades públicas.

A la desconcentración le ha sido conferida una difícil presencia política en muchos casos y ello es el origen de la incapacidad que ha demostrado para producir cambios efectivos a la excesiva centralización de decisiones y concentración de órganos, personal y recursos en la administración central, ya que el impulso político es indispensable para que cualquier propósito de reorganización supere los límites del formalismo público.

Entonces, la tendencia centralizante en la distribución del poder de decisión es el punto clave de la lucha de la desconcentración en un doble plano; frente a la actitud centralizadora y concentradora y frente a la inercia de la que se vale para impedir el cambio a un esquema mejor en la distribución de las de las decisiones.

Por lo tanto el objetivo principal del presente trabajo es analizar la eficacia de la desconcentración como proceso, para proceder a plantear soluciones que redefinan esa situación. Al dividir dicho objetivo en todas sus partes se pretende:

### **OBJETIVOS:**

1.- Mostrar como se ha comportado el fenómeno de la inercia administrativa en el proceso de desconcentración, así como sus implicaciones en el funcionamiento de las dependencias.

2.- Definir las características teóricas de dicha técnica de reorganización, la de los términos con los que se le confunde y la de aquellos otros que se le relacionan.

3.- En base a lo anterior, plantear una vía de acción alternativa que permita contar con un efectivo instrumento de reorganización administrativa capaz de estabilizar los cambios necesarios a la estructura y funcionamiento de las dependencias públicas.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICO - JURIDICOS DE LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA

El desenvolvimiento histórico de la administración pública, se ha manifestado paralelo al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundial y doméstico, han obligado a la función administrativa del gobierno mexicano a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir las acciones concernientes a la modernización del sector gubernamental y social.

El Estado mexicano ha tenido que intervenir en los sistemas económico, político y social, al moldear, adicionar o disminuir estructuras y procesos y adecuar su marco jurídico a través de su historia para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que el estado debe realizar y requerir de acciones sistemáticas y congruentes.

Es necesario iniciar este trabajo con la siguiente aclaración: cuando se habla de "aparato estatal", se hace referencia a la parte que ejerce el poder en el Estado; a la estructura que requiere éste para la aplicación de la norma jurídica, llamado gobierno y dentro de éste, interesa la instancia ejecutiva que conforma y dirige a la Administración Pública Federal y especialmente la Administración Central.

"Desde esa perspectiva es viable decir que la Administración Pública Federal<sup>10</sup>, constituye un conducto importante por lo que se manifiesta la personalidad jurídica del Estado." " Por tanto, existe una relación estrecha y consecutiva entre estos términos; el gobierno como representante de la persona jurídica del Estado y la administración pública como la parte visible del gobierno"<sup>11</sup>, es decir, la presencia organizadora del Estado en la sociedad.

Terminando el periodo revolucionario, debía consolidarse el proyecto político emanado de la constitución de 1917, lo que implicaba propiciar la estabilidad social, política y económica del país. Esto hizo necesaria la presencia de un Estado mexicano altamente centralizado que pudiese dirigir a nivel nacional, una concepción de desarrollo que acabó basándose en un fuerte apoyo a la industrialización que trajo aunado un asentado crecimiento de algunas capitales, especialmente la Ciudad de México.

---

<sup>10</sup> ABURTO MUÑOZ, Vicente, Op. cit. P. 136.

<sup>11</sup> FRAGA, Gabino, Op. cit. P. 117.

La capital del país se convirtió en el centro de la actividad política, económica, social y cultural, y durante varias décadas experimentó un acelerado crecimiento poblacional y fue el receptáculo de la mayor parte de la actividad industrial y comercial de la nación, así como generadora de una alta demanda de servicios públicos.

El Estado mismo tuvo que adaptarse a ese proceso de cambio en el que la sociedad crecía y se complejizaba. Esto se tradujo en una ampliación de las actividades estatales; la administración creció y durante medio siglo se registró un aumento impresionante de dependencias centrales y organismos descentralizados.

Sin embargo, estos terminaron estableciendo la gran mayoría de sus oficinas y órganos en el Distrito Federal, pues este ha sido el sitio donde la gran masa de las decisiones públicas se han organizado.

Esa centralización en la toma de decisiones evolucionó hasta convertirse en un fenómeno en el que los niveles operativos de la administración central quedaban desprovistos de movilidad para realizar sus actividades, lo que mostraba a un cuerpo público con lentas reacciones ante las demandas locales e imposibilitado para atender las necesidades nacionales.

El alto crecimiento de la administración, su concentración en la ciudad de México y la centralización de decisiones en los altos niveles jerárquicos, terminaron por comportarse como freno para el desarrollo nacional, además de proyectar una serie de disfunciones y ser obstáculo para el desarrollo administrativo\*, de las dependencias públicas.

De la preocupación por resolver esos problemas, surge la realización de estudios para introducir técnicas administrativas con objeto de reencontrar una Administración Pública Federal\*, moderna y funcional.

Para ello la administración se sirvió de unidades especializadas; las áreas de organización y métodos, órganos que empezaron a estudiar el funcionamiento de las estructuras y a delinear soluciones a las diversas consecuencias que un crecimiento administrativo desordenado de cinco décadas, se fue creando.

Gustavo Quiroga Leos(1992) señala que "entre 1950 y 1964 se crearon las primeras unidades de organización y métodos para revisar en forma permanente la estructura de organización en las dependencias."<sup>12</sup>

---

\* El Diccionario de Política y Administración Pública refiere al desarrollo administrativo como aquella remodelación de los sistemas administrativos en su conjunto, debido al propósito de incrementar el nivel de ejecución general de la burocracia. A.P.F., se entenderá como Administración Pública Federal.

<sup>12</sup> QUIROGA LEOS, Gustavo, Organización y Métodos en la Administración Pública, México, Trillas, 1992, P. 17.

En 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia que absorbió las funciones de revisión y análisis administrativo que tenía la antes Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa<sup>13</sup>, constituyéndose una infraestructura administrativa como base para enfrentar los problemas internos de organización en la Administración Pública Federal.

Hubo que esperar algunos años para que ese tipo de movimientos en las unidades de apoyo y asesoría rindieran frutos en las reestructuración de los complejos administrativos.

El catalizador fue la aparición de la Comisión de Administración Pública\*, que dirigió los trabajos iniciales de lo que después se conocería como " reforma administrativa ". Es entonces cuando se sistematizan los esfuerzos para mejorar la estructura y funcionamiento de la administración federal<sup>14</sup>.

En el año de 1967 la C.A.P., presentó a los titulares de la administración pública un diagnóstico general en el que se hacían notar algunas interesantes reflexiones sobre el funcionamiento administrativo en la A.P.F.\*

A) Los fenómenos de centralización en la toma de decisiones y la concentración de estructuras públicas federales.

B) Las deficiencias en el esquema de transmisión de órdenes a lo largo de la línea jerárquica, que carecía de criterios racionales de articulación y se caía fuera de todo proceso de planeación.

"Se recomendó que entre los niveles jerárquicos se estableciera un *modus operandi* sustentado técnicamente, para lograr el respeto cabal al principio de unidad de mando, que se refiere a que ningún subordinado reciba órdenes de más de un superior, para la realización de sus actividades." <sup>15</sup>

C) Problemas detectados en la distribución de las funciones, especialmente en cuanto a duplicidad y dispersión de actividades al interior de las estructuras.

D) Falta de coordinación e integración de la estructura y funcionamiento de las dependencias a un proceso de planeación nacional, lo que originaba que los resultados conseguidos difícilmente pudieran conjuntarse, además de que la

<sup>13</sup> Ibidem, P. 17.

\* En lo sucesivo, las siglas C.A.P., se entenderá como Comisión de la Administración Pública.

<sup>14</sup> Diario Oficial de la Federación del 9 de Abril de 1965; decreto por el cual fue creada la C.A.P., por la Secretaría de la Presidencia, y fue integrada por los directores de planeación, gasto público, inversiones y consulta jurídica de dicha dependencia.

Ese diagnóstico se limitó al caso de la administración central y abarcó de 1965 a 1967.

<sup>15</sup> " Revista de Administración Pública 67/68, Desconcentración." México, Ediciones INAP, 1987, P. 243.

actuación de las instituciones tendía a desvincularse de los objetivos del desarrollo económico y social del país.

Para corregir esa serie de disfunciones\*, la C.A.P., propuso una serie de acciones de prioritaria realización:

- Prioridades en la modificación de estructuras.
- Prioridades de organización por sectores de actividad.

La imposibilidad de realzar todo ese proceso a partir de un sólo órgano central, fomentó la creación de renovadas Unidades de Organización y Métodos\*, como unidades asesoras en cuestiones de organización interna en cada dependencia; sus funciones eran estudiar, analizar y plantear la actividad administrativa en forma permanente.

"Ejemplos que mostraron la valías de esos órganos, fueron los análisis de sistemas y procedimientos, los estudios de simplificación de operaciones, propuestas de sistemas de control, la delimitación de funciones de línea y las de asesoría que esas unidades realizaron. Además, coordinaron sus investigaciones con el nivel global de la C.A.P., para establecer un circuito de comunicación con los organismos públicos involucrados"<sup>16</sup>.

Entre 1968 y 1970 se llevaron a cabo una serie de análisis y proyectos de reforma para toda una serie de funciones afines en la Administración Pública Federal.

Ello marcó el inicio del proceso de reforma administrativa, que ha sido definida como aquel proceso continuo de revisión y racionalización de sistemas, estructuras y procedimientos en el sector público; un medio por el cual se pretendió conseguir la eficaz y oportuna respuesta del complejo administrativo a las nuevas condiciones y problemas planteados por un país en constante evolución.

En el marco de depuramiento de la máquina gubernamental seguido, se asignaron las funciones de estudiar, promover y coordinar las tareas de reforma en el sector público a la Secretaría de la Presidencia. Dicha institución creó la Dirección General de Estudios Administrativos\* , que sustituyó a la C.A.P., siendo en adelante responsable de los estudios técnicos y de evaluación

\* La disfunción administrativa disminuye y distorciona la consecución de los objetivos perseguidos por un subsistema, lo que por consecuencia lógica, disminuye su adaptación o ajuste al sistema del que forma parte.

Las siglas U.M.O., se entenderán en adelante como unidades de organización y métodos.

<sup>16</sup> Quiroga Leos, Gustavo, Op. Cit. P. 23-24.

\* Las siglas D.G.E.A., se entenderán en adelante como Dirección General de Estudios Administrativos.

permanente de los propósitos de mejoramiento administrativo en la A.P.F. Ese fue el mecanismo utilizado en el nivel macro, para orientar dicho proceso.

En lo tocante al nivel macro, éste fue constituido por:

-“Las U.O.M., que apoyaban técnicamente a las condiciones internas de administración en los aspectos generales de reforma en su dependencia. Asesoraban técnicamente a las unidades operativas en la formulación de su diagnóstico y sus proyectos de reforma, así como en la implantación de sus mejoras.

- Las comisiones internas de administración: que determinaban el programa general de reforma en su dependencia, además de ser responsable de plantear, compatibilizar, coordinar y evaluar resultados en los proyectos específicos.

Estas unidades fueron integradas por los responsables de las principales funciones administrativas en cada dependencia y eran presididas por el titular de cada organismo.

- Las unidades de programación: que se encargaban de ajustar los trabajos de reforma a los programas de cada dependencia, como apoyo a cada comisión interna.

- Las unidades operativas: que debían diagnosticar sus problemas específicos para proponer reformas a su funcionamiento, además de realizar las mejoras autorizadas.”<sup>17</sup>

Así, al conectarse los niveles macro y micro administrativo, se obtuvo un modelo de coordinación en el que la comunicación podía fluir en ambos sentidos, para vincular las necesidades de reforma de cada dependencia, con las propias que ejecutarán las demás instituciones; esto se podía apreciar al menos teóricamente.

### **1.1. LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ (1970-1976)**

El programa de reforma administrativa 1971-1976<sup>18</sup>, planteaba una agrupación de acciones en once programas de tipo macro administrativo, entre los cuales se señalan:

I.- “El establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de reforma a nivel, de cada dependencia como el sector público en su conjunto;

<sup>17</sup> " Boletín de Estudios Administrativos. No. 1." Secretaría de la Presidencia D.G.E.A., 1972. P. 18.

<sup>18</sup> Diario Oficial del 28 de enero de 1971.

II.- Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación;

III.- Racionalización del Gasto Público;

IV.- Estructura del sistema de información y estadística;

V.- El desarrollo del sistema de organización y métodos, con la intención de adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo del total de los organismos de la A.P.F., para incrementar su eficacia y productividad;

VI.- Una seria revisión de las bases legales de la actividad federal, para compatibilizar la norma jurídica a los cambios experimentados por el complejo administrativo a través del tiempo; VII.- Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales;

VIII.- Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos;

IX.- Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos;

X.- Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental; y

XI.- Plantear los requerimientos de reforma a nivel macroadministrativo, por lo que se refiere a la organización sectorial como a la regional de la A.P.F.”

Esos movimientos estaban enfocados, entre otras cosas, a permitir que los titulares contaran con dependencias donde se maximizara el logro de objetivos asignados y de recursos, a través de la agilización de actividades, incluyendo trámites y prestación de servicios eficientes.

Pero, para lograrlo, se hacía indispensable revertir los índices de centralización de decisiones y concentración de estructuras físicas de las dependencias, “ por ello se planteó la necesidad de simplificar y desconcentrar los mecanismos operativos de los organismos públicos “<sup>19</sup>.

Esta fue la segunda etapa de la reforma administrativa de 1971-1976, la cual fue impulsada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, el cual emitió un acuerdo Presidencial, en el cual se fijaron las bases de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal para el presente sexenio. La Comisión de Administración Pública fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la

<sup>19</sup> De acuerdo a datos de 1970; el 52% del personal de la administración central trabajaba en la ciudad de México. Extraído de “ Desconcentración Administrativa. ” Colección Seminarios. No.1, México, Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., 1976. P. 352.



Secretaría de la Presidencia, para encargarse de la coordinación global y los trabajos de la reforma administrativa.

La descentralización de las actividades gubernamentales era necesaria a fin de evitar los costos y a veces inútiles viajes que muchos ciudadanos tienen que realizar a la capital de la República para desahogar trámites que bien podrían llevarse a cabo en las propias entidades federativas.

La decisión de iniciar la reforma administrativa era manifiesta en el Propio Presidente de la República, el cual estableció el Plan Global de Reforma con el que se pretendía garantizar la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevará a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas que, paralelamente, se debían de intentar tanto a nivel de los sectores económicos como los sistemas generales de apoyo de la administración pública en su conjunto.

Con lo anterior se buscaba evitar la duplicidad y la dispersión de esfuerzos, con el objeto de modernizar tanto a las instituciones, como a los recursos humanos para lograr con esto una verdadera vocación de servicio y prestación de los mismos.

De nada sirve desconcentrar o descentralizar una acción de la administración pública, cuando ésta se caracteriza por ser anárquica, duplicativa y contradictoria, por lo cual fue necesario llevar a cabo la desconcentración administrativa; para lo cual se requirió que las funciones que se delegaron en los distintos ámbitos geográficos de la República Mexicana, sus programas fueran claros y precisos y con esto no se presentaran confusiones o disputas interinstitucionales, en los procesos de desconcentración de la administración pública de su ordenación racional, así como el señalamiento preciso de las responsabilidades y tareas que habrán de delegarse.

Por lo que la desconcentración de las actividades del Ejecutivo Federal como la información y orientación al público se volvieron así los puntos prioritarios del programa de reforma administrativa en los siguientes años.

Pero las discusiones provocadas por ese fenómeno se agudizaron debido a que tanto funcionarios de menor jerarquía, como las autoridades federales desconcentradas, carecían de una efectiva transferencia de autoridad en las funciones asignadas. Aunque esa tendencia se redujo en los sexenios posteriores, no pudo ser eliminada.

“Para julio de 1971, el Comité Técnico Consultivo creado por las U.O.M., planteó como tarea prioritaria para la administración, la formulación y puesta en marcha de un programa de desconcentración administrativa por medio del cual se pudiera transferir facultades de decisión en funcionarios subalternos y mejorar la

distribución de las estructuras físicas y los recursos en forma más ordenada y eficaz.”<sup>20</sup>

Otro avance importante para consolidar el uso de la desconcentración fue la reforma del artículo 26 de la entonces Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1971, ya que dicho artículo contenía una interpretación equívoca al momento de tornarse como referencia, lo que dificultaba la aplicación de las medidas y la eficacia de estas. La confusión giraba en torno a lo que debía entenderse por facultades discrecionales, pues cada funcionario la interpretaba como le convenía: Los titulares, para la mejor organización del trabajo, podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades no discrecionales, para casos o ramos determinados.

“El resultado fue un artículo que mejoró substancialmente, pero que aún no establecía diferenciaciones entre los conceptos de desconcentración, delegación ó descentralización.”<sup>21</sup>

El 4 de Octubre de 1972, el entonces Presidente Luis Echeverría Alvarez encabezó una reunión de los responsables de las áreas administrativas encargadas del proceso de desconcentración. “ En ese evento destacó la expedición del acuerdo \* que ordenaba la adopción de medidas para que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, llevaron a cabo una serie de acciones tendientes a delegar facultades a los niveles jerárquicos inferiores y a establecer órganos periféricos en el interior del país.”<sup>22</sup>

A la Secretaría de la Presidencia se le encomendó la unificación de criterios de ejecución; ésta procedió a definir los lineamientos de acción y análisis de las medidas que hasta el momento habían efectuado los diversos organismos de la A.P.F., se revisaron las normas jurídicas existentes, los estudios rescatables sobre la materia y los criterios relativos a los ámbitos territoriales.

En México existe una centralización administrativa que hace que de todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que acudir a la Capital perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado, gastando desilusionándose en los pequeños sitios donde vienen a esperar, durante mucho tiempo. a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos.

<sup>20</sup> Revista de Administración Pública 67/68, Op Cit. P. 245.

<sup>21</sup> Diario Oficial del 12 de enero de 1972.

\* Dicho acuerdo constituyó la base jurídica del programa de desconcentración para dicha institución.

<sup>22</sup> Diario Oficial del 5 de abril de 1973.

"La función administrativa y su modo de operar, fue considerada el centro de la República, pero para los casos en que no se pudiera respetar ese esquema por las atribuciones del organismo o las características específicas del servicio se decidió la aplicación de un criterio técnico regional,"<sup>23</sup> que se refiere a que cierto órgano periférico atienda ciertos servicios a través de regiones, sin importar que esta se integre por varios estados.

La desconcentración administrativa impulsada en el sexenio 1970-1976 incluyó algunos eventos de importancia, entre los que destacó el intercambio internacional celebrado entre el gobierno de México y el de Francia, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el "seminario franco-mexicano sobre desconcentración administrativa" realizado del 15 al 31 de julio de 1974 y que aportó interesantes consideraciones que enriquecieron el acervo en la materia.<sup>24</sup>

Para 1976 y a tres años de publicado el acuerdo presidencial sobre desconcentración, La Secretaría de la Presidencia solicitó a 74 instituciones un informe de avances logrados, de los cuales recibió 68 en los que se resumían los logros y dificultades encontradas. A continuación se enuncian algunos de los más significativos:

- La incrustación de unidades técnico-administrativas distribuidas en 9 regiones y administraciones fiscales en 5 de esas 9 zonas, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- La Procuraduría de Justicia del D.F., estableció departamentos de averiguaciones previas, con facultades efectivamente decisorias.

- La Secretaría de Educación Pública y la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos, desconcentraron ciertas funciones sustantivas.

- Las entonces Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como la Secretaría de Gobernación, crearon algunas unidades administrativas en provincia.

- La antigua Secretaría de Obras Públicas promovió los centros "S.O.P." con sede en la capital de cada estado.

"La Ley Orgánica de 1970 para el Distrito Federal da inicio al proceso de desconcentración en la toma de decisiones y en la prestación de servicios a través de las 16 delegaciones constituidas."<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Boletín de Estudios Administrativos No. 4. Secretarías de la Presidencia D.G.E.A., México, 1975. P. 13.

<sup>24</sup> Desconcentración Administrativa, Op. cit. P. 9.

<sup>25</sup> Revista de Administración Pública 67/68, Op. cit. P. 246.

De acuerdo a datos recabados por la Secretaría de la Presidencia, durante esos tres años: " De las 71 instituciones del sector público federal más importantes por el tipo de funciones que realizan y por el monto de sus recursos, 52 vienen desarrollando esfuerzos en materia de desconcentración, de las cuales 18 corresponden al sector central y 34 al paraestatal."<sup>26</sup>

Sin embargo, la realidad mostró a una administración que había crecido enormemente y ese factor actuó como inhibidor de los esfuerzos conjuntos de desconcentración, pues los organismos, el personal, la infraestructura, y funciones adicionadas como producto de dicho crecimiento, se establecieron en la ciudad de México.

## **1.2. JOSÉ LÓPEZ PORTILLO ( 1976-1982)**

Al iniciarse el sexenio de José López Portillo, los avances logrados en materia de desconcentración, prácticamente habían sido neutralizados por esa tendencia centralizadora.

La Justificación de ese incremento fue el alto crecimiento poblacional de la zona metropolitana, llevaba implícito el nacimiento de nuevas necesidades sociales y el decremento en el nivel de satisfacción de aquellas que se atendían; lo que tenía que ser realizado por la administración y la vía más fácil fue por medio de la expansión de su aparato administrativo, pero lo que en realidad se hizo fue acelerar la concentración de órganos, personal, recursos y la centralización de decisiones en la capital del país y en perjuicio del resto de la República.

Para romper ese círculo vicioso, dicha administración incluyó a la desconcentración en el programa de reforma administrativa concebida para ese sexenio. Era preciso reorganizar el funcionamiento y la estructura del sector público federal.

En diciembre de 1976, el Gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que se debía producir y el derroche consumista del sector

<sup>26</sup> Boletín de Estudios Administrativos. No. 4. Op. cit. P. 241.

favorecido; entre lo que se podía producir y los hábitos de consumo, y lo más grave: en muchas partes, particularmente en el campo, se contradujo la justicia con la eficiencia.

De ahí que en esa fecha el objetivo político prioritario del Gobierno fuese el de promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos, productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población, y para lograr esto era necesario contar con los medios idóneos, con los instrumentos administrativos necesarios para lograrlo, y solo esto se lograría modernizando la Administración Pública.

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado el 1° de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entrañaba al régimen federal.

Así, la segunda etapa del proceso de reforma (1976-1982), se orientó a conseguir mayor perfección en el funcionamiento de los mecanismos de administración; Carrillo Castro(1971) "señala cuales fueron los principales objetivos de dicha reforma fueron:

1.- Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la A.P.F., precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3.- Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la A.P.F., respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

5.- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes."<sup>27</sup>

Para dar cauce a los aspectos sustantivos de la reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>28</sup> que vino a sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Entre los objetivos que procuró la nueva ley, se mencionan los siguientes:

a) Procuró suprimir las posibles duplicaciones de funciones entre las instituciones.

b) Trató de precisar más las responsabilidades correspondientes a cada organismo.

c) Intentó simplificar y dinamizar las estructuras de la administración central.

A fin de alcanzar el primer objetivo global, el de organizar al Gobierno para organizar al país, mediante reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas era necesario programar las acciones de reforma de la A.P.F., con miras a que contribuyesen un proceso institucional permanente articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponde, y que permitiera al Titular del Ejecutivo la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos.

Todo esto con el fin de que la administración Pública pudiera transformarse en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la

---

<sup>27</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma Administrativa en México (1971-1979), México, Porrúa, 1980. P. 136.

<sup>28</sup> Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.

coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y capaz de atender las prioridades fijadas.

Por lo que para lograr esta transformación fue necesario contar con los instrumentos legales que previnieran el cumplimiento de los siguientes propósitos:

1.- Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas;

2.- Regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible, desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal;

3.- Evitar duplicaciones;

4.- Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones;

5.- Instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y propiciar la oportuna evaluación de resultados;

6.- Promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales;

En ese contexto se aplica por vez primera en la Administración Pública Federal el mecanismo de **la sectorización**, que consistió en el agrupamiento de entidades paraestatales, de acuerdo a sus correspondientes sectores de actividad, alrededor de determinada Secretaría de Estado o Departamentos Administrativos, para lograr una mejor coordinación de acciones, obtener resultados conjuntos más significativos y darle unidad de acción a la administración pública.<sup>29</sup>

La sectorización administrativa fue contenida como la segunda etapa de los cinco objetivos que expresó el programa de reforma proyectado para ese período de gobierno.

La sectorización tuvo por objeto realizar una depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas.

A través de la nueva Ley Orgánica el Ejecutivo propuso construir a las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial, facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y

<sup>29</sup> " Acuerdo Presidencial sobre Sectorización Administrativa. " Diario Oficial del 17 de enero de 1977.

evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, que para tal efecto era necesario que se agruparan en el sector de su competencia, y se establecieron mecanismos de coordinación que garanticen a nivel global, la congruencia de las actividades de la A.P.F., por medio de programas que permitieron la fijación de políticas para lograr la desconcentración de la vida nacional.

La instrumentación de la organización sectorial se propuso la agrupación de 910 entidades paraestatales; así como el establecimiento de lineamientos para el funcionamiento sectorial de la A.P.F., y la creación de mecanismos de coordinación.

Para la definición de los sectores administrativos, el 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial un primer acuerdo Presidencial por el cual las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparon por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realizaran a través de las Secretaría de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes.

Este acuerdo contenía básicamente dos finalidades:

1°.- Instrumentar las facultades otorgadas al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos.

2°.- Reglamentar las facultades a los coordinadores de sector para planear, coordinar y evaluar la operación de tales entidades paraestatales.

De esta manera el Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 17 de enero de 1977 sectorizó a 798 entidades; con el publicado el 12 de mayo del mismo año, el número de entidades sectorizadas se elevó a 898, habiéndose incorporado en éste las empresas paraestatales minoritarias; y en el último proyecto de acuerdo este total se reduciría a la cantidad de 893 entidades paraestatales, no obstante la inclusión del CONACYT y varias entidades; pero no existió una adecuada coordinación y comunicación entre dichas entidades lo cual propició retrasos y ineficacia al momento de prestar el servicio.

Uno de los propósitos básicos que persiguió la sectorización de las entidades paraestatales fue que cada cabeza de sector se abocara al estudio de cada una de ellas, con el fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector que fuese designado.

Esto produjo incrementos y decrementos de las entidades paraestatales. Bajo el concepto de "incrementos" se agruparon las nuevas creaciones de entidades paraestatales y las absorciones que el sector privado, tuvo que llevar a



cabo la A.P.F., Por "decrementos" se entendieron tanto las fusiones como las liquidaciones.

En lo que respecta a los mecanismos administrativos de coordinación; en el nivel macro, desaparece la Secretaría de la Presidencia y la D.G.E.A., que son sustituidas por la Presidencia de la República y la Coordinación General de Estudios Administrativos, respectivamente.

En el nivel micro, permanecieron las U.O.M., aparecen las Comisiones Internas de Administración y Programación y las Unidades de Programación, que en su conjunto constituyeron el núcleo de coordinación, análisis y evaluación de los diversos programas de mejoramiento administrativo planteados en esa etapa del proceso de reforma.

La desconcentración quedó plasmada en una de las cinco fases de realización de la reforma administrativa en ese período. Es conveniente señalar que esas fases no siguieron un orden cronológico, sino que podían relacionarse y complementarse a un mismo tiempo.

Las etapas que comprendieron dicho proceso fueron las siguientes:

1a etapa.- Fue la llamada "reorganización institucional" e inicia en enero de 1977.

2a etapa.- Etapa de reorganización sectorial, que inicia en julio de 1977.

3a etapa.- De articulación sectorial, que principia en diciembre de 1977.

4a etapa.- Etapa de reforma de ventanillas, que pretendió el mejoramiento en los servicios de orientación y atención al público, comienza en abril de 1978.

5a etapa.- Administración y desarrollo de personal público.

Raymundo Navarro(1992), señala " que La fase o etapa de reforma de ventanillas incluyó tres objetivos centrales. que fueron:

- a) Atender de manera eficiente a los usuarios;
- b) Desarrollar las potencialidades requeridas en el servidor público; y
- c) Adecuar los instrumentos jurídico-administrativos para lograrlo.

Dicha etapa consideraba la realización prioritaria de cinco propósitos:

- 1.- Mejorar la atención e información al público.

- 2.- Captar quejas y sugerencias.
- 3.- Simplificar los sistemas y procedimientos.
- 4.- Impulsar la desconcentración administrativa.
- 5.- Captar y sensibilizar al servidor público."<sup>30</sup>

Un aspecto importante para impulsar la desconcentración administrativa, fue su inclusión más detallada en la ley que organiza a la A.P.F., a través de dos artículos:

- Artículo 16.- Otorgaba a los titulares la capacidad de delegar en sus subordinados, parte de la autoridad que originalmente tenía conferida.

- Artículo 17.- Que describía la inserción de los órganos desconcentrados en los organismos públicos de donde se originaban.

Con la ampliación de la normatividad para la desconcentración en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se ganó prestancia legal para impulsar al proceso en el plano práctico. Sin embargo, ese avance no correspondió a los logros obtenidos en el funcionamiento de una administración central que a finales de sexenio mostrara indudablemente, estructuras concentradas y decisiones centralizadas en exceso.

El error consistió en el débil compromiso real para concretar lo planeado y la repercusión de ese criterio en las medidas de control, evaluación y corrección de lo que se lograba hacer, con relación a lo que se proyectaba hacer.

Ello reveló que el anuncio hecho al respecto a un apoyo decidido para impulsar la planeación nacional, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, como dependencia globalizadora que reunió los sistemas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales para la A.P.F., que además debía conjuntar y precisar políticas y objetivos a partir del modelo sectorial.

"Para 1977 se intentó dar más legalidad a la desconcentración administrativa, al incorporarla al instrumento normativo de los reglamentos internos de las distintas dependencias, incluidos los órganos periféricos a los que se atribuyó formalmente facultades de decisión y operación para determinado

---

<sup>30</sup> NAVARRO PADILLA, Raymundo. La Desconcentración Administrativa y el Fortalecimiento del Pacto Federal, México, Porrúa, 1992. P. 28-31.

ámbito territorial,<sup>31</sup> lo que parecía dar estabilidad interna a lo que previamente se encontraba desconcentrado, al entrar en vigencia cada reglamento.

Además, por una parte, la desconcentración del gasto: por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto modificó los procedimientos tradicionales de autorización y ejercicio de corresponsabilidad a los coordinadores de sector, las tareas de distribución y aplicación de los recursos financieros, y por la otra la desconcentración de pagos al personal público federal, tarea que antes se realizaba de manera centralizada.

Ese cambio se hizo necesario debido a que el nuevo esquema de organización sectorial exigía más maniobrabilidad a las coordinadoras de sector en algunas funciones de apoyo, para poder ejecutar eficazmente las nuevas atribuciones que la reciente ley orgánica les confería:

Alejandro Carrillo y Sergio García(1990), señalan "La introducción de corresponsabilidad del gasto público constituye una de las medidas más importantes para fortalecer el funcionamiento del esquema sectorial..... pues facilita que los responsables del desarrollo de los programas ejerzan el gasto público con mayor agilidad y oportunidad y garanticen con ello el cumplimiento de las metas previstas....."<sup>32</sup>

En la segunda mitad de ese período de gobierno, se experimentó con una desconcentración conjunta, cuyo producto se designó como "centros administrativos", que han sido estructuras administrativas estratégicamente ubicadas en algunos municipios de importancia (esencialmente los de la zona metropolitana de la Ciudad de México), donde se desarrollan actividades de varias dependencias, en ciertos asuntos de orden sustantivo, relacionados.

El funcionamiento de esos centros ha sido satisfactorio y dicha medida resultó ser una de las mejores que en materia de desconcentración, se dieron en la administración; la cuestión radicó en que la difusión de ese modelo fue muy reducida.

El 16 de enero de 1978 el titular del Poder Ejecutivo hizo publicar el acuerdo por el que se ordena la elaboración del programa de desconcentración territorial de la A.P.F., conocido como PRODETAP., el cual viene a ser integrado y aprobado hasta el 3 de julio de 1979.

<sup>31</sup> Revista de Administración Pública 67/68. Op. Cit, pag. 247.

<sup>32</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio, Las Empresas Públicas en México, México, Porrúa, 1990. P.113.

Lo que significó un periodo obscuro de año y medio, mientras que el propio acuerdo estipulaba sólo 4 meses para integrar ese programa; una diferencia de 14 meses.

Ello mostró la poca disposición de las autoridades públicas de entonces para llevarle a la práctica; los informes correspondientes sobre la evaluación, control y registro del programa, a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, son prácticamente inexistentes en los archivos de la actual administración.

"El propósito enunciado en dicho programa, era fomentar el equilibrio regional al propiciar la desconcentración de la infraestructura pública hacia los estados de la República, con la consecuente transferencia gradual de los servicios y facultades en la toma de decisiones de las dependencias, a las autoridades locales."<sup>33</sup>

El programa de acción del sector público (P.A.S.P.), dirigido a minimizar la individualización de resultados entre programas y propósitos públicos, no pudo aparecer sino después de publicado el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, por lo que sus efectos extemporáneos en aquellos programas que llevaban ya buen tiempo de aplicación, máxime que restaban poco menos de dos años para que esa administración terminara.

El enfoque que el PRODETAP, otorgó al equilibrio regional, marcaría un progresivo en torno a las disposiciones desconcentradoras, al transformarles políticamente en impulsos definidos de descentralización económica y de facultades administrativas a los estados, formando un vínculo con los planes estatales de desarrollo ideados por esa administración como vía inicial para poner en marcha la descentralización de la vida nacional; tendencia que fuera corroborada por el Plan Global de Desarrollo.

Por lo que es necesario remarcar los buenos resultados obtenidos en el plano teórico para la desconcentración; muestra de ello fue el trabajo realizado por los comités técnicos consultivos de las U.M.O., en el documento llamado "Marco conceptual y lineamientos para la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal", que fuera elaborado el 15 de agosto de 1980 como parte de los esfuerzos por comprender mejor la naturaleza de ese instrumento de reorganización para la administración.

La inserción de la desconcentración a la estructura y funcionamiento de la A.P.F., centralizada, iniciada en el sexenio 1970-1976 y continúa en el siguiente periodo de gobierno, se vio inmersa en un ambiente político-administrativo.

---

<sup>33</sup> " Acuerdo de Formulación del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. " Notas Introdutorias: Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1978.

En un primer intento por definir a la inercia administrativa, hay que plantearla como un fenómeno que inhibe la aplicación de aquellos intentos de reorganización que pueden llegar a afectar las relaciones en el poder de decisión y la estructura sobre la que se expresa en cada organismo público. En favor del mantenimiento de esas condiciones, la siguiente administración encabezada por el Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado enfrentaría los siguientes problemas:

### **1.3. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)**

a) El fenómeno se expresa a través de una serie de factores de oposición apoyados por múltiples niveles jerárquicos quienes se sienten afectados por el elemento de cambio;

b) Esto puede hacerse patente en el resultado final de la aplicación del propósito reordenador, si la decisión política no es suficiente como para modificar ese condicionamiento, máxime que se trata de un proceso que se origina desde la cúpula administrativa, misma que termina por olvidarse de ese instrumento, en vista de que su uso implica cierta redistribución del poder de decisión entre los niveles jerárquicos; y

c) Enfrentar una difícil situación económica y financiera, a principios del sexenio, lo cual trajo consigo la puesta en marcha de diversas medidas que significarían un cambio sustantivo en el que hacer gubernamental.

Por lo tanto es necesario señalar a continuación, solamente algunas de las medidas de mayor trascendencia e importancia implantadas durante este periodo las cuales producirían posteriormente un cambio estructural y radical en los componentes administrativos del Estado, y que a la postre servirían de pilar para el tema que nos ocupa. Entre estas medidas señalaremos:

1.- Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entraron en vigor el 1º de enero de 1983, las cuales sentaron las bases para un proceso de reestructuración, cuyas vertientes fueron enfocadas a fortalecer e impulsar, integrar y eficientar el sistema de control de las dependencias y entidades, y así vigilar el funcionamiento y operación de las unidades de control de las dependencias y entidades con que se contaba; establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado; dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios y empleados; y reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, entre otros.

2.- La aprobación de un nuevo orden normativo de la función de planeación de la administración pública, mediante las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, y la expedición de la Ley de Planeación que consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lograr que la planeación del desarrollo fuera unitaria, congruente y sistemática; permitiera la participación de todos los grupos sociales y todas las regiones del país; y coadyuvara en la coordinación de actividades entre los tres niveles de gobierno.

3.- El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, planteaba entre sus principales objetivos la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo como una relación política, económica y social que implicaba la corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo nacional. Esto dio lugar a las reformas al artículo 115 de la Constitución; a la transformación de los Convenios Unicos de Coordinación en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), actualmente Convenios de Desarrollo Social (CDS).

4.- Durante este periodo, fue creada la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entrando en vigor el 15 de mayo de 1986, en la que se propuso una mayor autonomía de gestión para dichas entidades, a cambio de compromisos claros para evaluar su desempeño.

Este ordenamiento legal abrogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y, Empresas de Participación Estatal de diciembre de 1970, que a su vez había sustituido a la de 1966.

Pese a las bondades de la Ley, no se lograron consolidar sus objetivos durante este periodo, en gran medida porque su Reglamento fue expedido hasta 1990 y entretanto su operación no estuvo debidamente precisada y delimitada. En su aplicación han concurrido otras disposiciones legales del mismo rango que han limitado la autonomía de gestión de empresas paraestatales.

Por otra parte, la administración encabezada por el Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado pretendió plantear una reordenación de la zona metropolitana de la Ciudad de México, ya que esta estaba altamente concentrada, la cual representaba, a nivel nacional, el problema más importante por resolver en el mediano plazo, con el objeto de asegurar un desarrollo estatal más equilibrado.

Pero frente a restricciones macroeconómicas que limitaban las grandes inversiones en infraestructura, susceptibles de modificar radicalmente las condiciones del desarrollo estatal y regional, se plantearon objetivos ambiciosos pero solamente con líneas graduales de acción.

Así, a la vez que se reafirmó el papel fundamental de las entidades federativas, y en particular de los puestos industriales, con el fin de lograr un desarrollo regional más equilibrado y así evitar el congestionamiento existente en la Ciudad de México.

Por lo que el Plan Propuesto en ese entonces fue una estrategia de despliegue territorial de las actividades económicas y administrativas. Por un lado, perseguía apoyar en forma prioritaria las regiones ubicadas entre la capital y los estados a lo cual se dio impulso al Federalismo, otorgándoles autonomía plena a los Estados que forman parte de la Federación consagrado en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales fueron alternativas viables para la descentralización del crecimiento potencial de la ciudad de México, y por el otro, racionalizar y controlar su crecimiento.

La estrategia de redespliegue territorial comprendía los siguientes puntos:

- "Intensificar la desconcentración del crecimiento de la zona metropolitana, abriendo alternativas viables de localización.

- Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.

- Consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientemente de la ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México.

- Restringir en forma más estricta la localización de actividades administrativas en la ciudad de México y racionalizar su expansión física."<sup>34</sup>

Por lo cual era necesario intensificar y racionalizarse la desconcentración del crecimiento que se ha iniciado en la última década. Por lo que el Federalismo fue el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de los estados miembros.

Sin embargo, el federalismo no logro en su totalidad desconcentrar la actividad metropolitana, ya que los principios políticos no se tradujeron en un crecimiento equilibrado que favoreciera la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas.

El proceso de desconcentración y descentralización administrativa, son procesos convergentes y complementarios, dado que los logros en una de estas metas permite avanzar en la otra. Una de las prioridades que se planteo durante ese sexenio fue combatir simultáneamente todas las concentraciones,

<sup>34</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo. P. 405-406.

descentralizar la toma de decisiones (lo cual no se logró totalmente) y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población.

Pero es necesario resaltar que pese a todo esto el Federalismo fue el precedente de una gran reforma, que hizo posible la descentralización en las entidades federativas, con lo cual se fortaleció el desarrollo equilibrado de la Nación.

Con esto se logró que los municipios y las entidades federativas fortalecieran a la nación, e inspiró la descentralización creciente de los servicios de salud y de educación y el planteamiento de la vuelta al esquema descentralizado original que la Constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país el acceso a la cultura y la educación y, consecuentemente, la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo.

Para fortalecer este proceso, se requirió de una voluntad política que se impulso en toda la República, y se sentaron las bases que permitieran asegurar la descentralización y desconcentración de los servicios, de la industria, de la producción y del empleo, reorientando su expansión y propiciando con ello el bienestar de toda la población.

Así mismo se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de los cuales destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Dirección General del Servicio Civil, y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Esta Comisión se creó como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de dicha administración; también debería promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativo y de desarrollo de personal.\*

#### **1.4. CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)**

Por lo que la siguiente administración encabezada por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) planteo como prioridad en dicho

---

\* En el último capítulo del presente trabajo, se propone la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Mexicana, el cual se considera que es un elemento esencial para poder lograr los mecanismos de desconcentración y descentralización administrativa en nuestro país; y con esto procurar una mayor continuidad a todos los planes y programas que se implanten en el gobierno federal y estatal, y obtener una estabilidad laboral, social y económica, de los recursos humanos gubernamentales.



sexenio modernizar la administración pública a través del Fortalecimiento del Pacto Federal.

Con dicho Pacto federal se pretendía fortalecer la concentración entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales. La descentralización se considero como un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y Estado.

Con respecto a lo anterior, se doto a las entidades Federativas así como al municipio de una mayor autonomía en sus funciones propias, con el fin de lograr una nueva política, una nueva cultura y economía, con el objeto de propiciar una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.

Pero la centralización de servicios, así como la de decisiones continuaba siendo un obstáculo para el desarrollo de la administración, la concentración de la actividad, en todos los órdenes, era un freno al avance de la vida nacional.

Las labores necesarias se dificultan por la escasez de recursos; y la concentración era un desperdicio de los recursos nacionales distribuidos en el territorio.

A lo cual fue necesario dar de inmediato pasos graduales pero firmes hacia la desconcentración y descentralización, por dicha administración.

De tal manera los puntos más importantes que se plasmaron en el "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994," fueron los siguientes:

- 1.- Desconcentración y descentralización de la vida Nacional;
- 2.- Propiciar la consolidación del municipio libre como eje del desarrollo social y económico;
- 3.- Lograr la desconcentración y descentralización de la salud, educación, vivienda, así como en el ordenamiento territorial."<sup>35</sup>

Por lo que se emprendió un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquirieran nuevas formas y actitudes de trabajo; ya que fue indispensable iniciar una labor con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal, sustitución federal.

Para esto las tendencias descentralizadoras acentuaron la idea de que las dependencias del centro, lograran un equilibrio dinámico que hiciera posible transferir decisiones y recursos, reorganizando la administración pública,

<sup>35</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo. P. 47-48.

propiciando la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y cohesión nacional

Se continuó con la sectorización de las entidades paraestatales, asignando responsabilidad sectorial, a ciertas dependencias; para encargarse de la planeación y conducción de las políticas de las entidades paraestatales con funciones afines.

Así mismo se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, con el propósito de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones.

En este programa se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad, la dependencia coordinadora del sector correspondiente y las globalizadoras. También se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas.

Los alcances de este programa fueron limitados debido fundamentalmente a la concurrencia de otros ordenamientos; principalmente presupuestarios, que impidieron la real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades, y la suscripción de los convenios de desempeño.

La importancia concedida al gasto-financiero de corto plazo, impidió que los indicadores de desempeño fungieran como instrumentos útiles para la planeación y que las empresas públicas adoptaran la calidad total como mecanismo institucional de administración.

## CAPITULO II

### LA ACTIVIDAD ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

#### 2.1. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA MEXICANA

La Administración Pública Mexicana tiene una importante fase dinámica, la cual es la actividad que realiza la misma encaminada a efectuar determinadas tareas. Es conveniente recordar que el estado mexicano busca alcanzar determinados fines, para cuya consecución se reserva ciertas atribuciones; las cuales se clasifican en tres funciones:

I.- Legislativa;

II- Administrativa; y

III.- Jurisdiccional.

Estas funciones a efecto de cumplir con tales atribuciones, para ello, el orden jurídico les asigna tareas concretas a los distintos órganos creados por él mismo, ya que les confiere competencia a los entes públicos, y faculta a determinados funcionarios para actuar en tal o cual sentido.

El derecho administrativo no sólo regula la estructura de los entes dependientes del poder ejecutivo, sino que también, y de manera fundamental, se encarga de las actividades o tareas que realizan esos órganos. Dichas tareas, o aspecto dinámico de la Administración Pública, debemos encuadrarlas en los conceptos de fines, atribuciones, funciones, competencia y facultades, las cuales serán descritas y analizadas a lo largo del presente trabajo.

La actividad de la administración pública está encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa, que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello.

La actividad administrativa se orienta, concretamente al binomio estado-administración pública, ya que estos intervienen día con día en aspectos de la vida social, en la misma medida que ésta evoluciona y aumenta su complejidad.

Es necesario resaltar que en la actualidad esta intervención estatal no opera de acorde con las necesidades de la sociedad y esto produce un alejamiento entre estado y sociedad; conviene recordar que nuestro país no ha resuelto sus problemas fundamentales: aún hay poblaciones que sufren graves carencias, y que enfrenta necesidades vitales mínimas por satisfacer (alimentación, vivienda, vestido y educación).

Los campos de actuación de la administración pública son la policía, los servicios públicos, el fomento y la actividad industrial y comercial del estado. Hay algunos autores que señalan que la administración pública, con base en la idea del orden público, estima que tales renglones de las tareas del poder ejecutivo y sus dependencias son la seguridad, tranquilidad y salubridad pública, la educación y asegurar la alimentación del pueblo.

A partir de las atribuciones que el estado mexicano tiene, es necesario señalar que el mismo tiene los siguientes aspectos principales de la vida social, a los cuales se orienta la actividad pública realizada como función administrativa como lo son: el abasto, la agricultura, ganadería, pesca, asistencia social, bienes del estado, comercio interior y exterior, cultura, economía, educación, elecciones a cargos públicos, energéticos, minería, procuración de justicia, fuerzas armadas, relaciones exteriores, salubridad pública, seguridad pública, turismo, seguridad social, etc. Es decir la actividad administrativa se realiza a través de estos actos jurídicos y de actos u operaciones materiales.

## **2.2. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

Una vez hecho el análisis de la actividad administrativa en nuestra administración pública, es necesario abordar el tema de las funciones que realiza el estado mexicano, ya que estas son fundamentales para el curso y desenvolvimiento administrativo mexicano.

Es necesario iniciar al presente tema, definiendo con precisión que debemos entender por función: el Diccionario Larousse señala que " función es la acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio."<sup>36</sup>

Función significa el cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial; a cada uno de ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con modalidades y excepciones.

---

<sup>36</sup> DICCIONARIO LAROUSE ILUSTRADO. Mexico, 1996. P. 224.

De tal modo que las funciones del estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.

Las funciones del estado se realizan, básicamente, a través de actos de derecho público emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; a estos órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional, respectivamente. A esas tres funciones clásicas, algunos autores agregan la función constituyente, función gubernamental y función municipal.

Para clasificar los actos del poder público, de acuerdo con las funciones del estado, suelen seguirse tres criterios: el orgánico, el formal y el material.

Eduardo García Máynez, en su obra, *Introducción al estudio del derecho* (1994), describe cual es el criterio formal de las funciones del Estado:

- a) "Legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto, provoque una discusión y sea finalmente promulgado;
- b) Administrativo, cuando se trate de emitir actos reglamentarios, condición o materiales; y
- c) Jurisdiccional, en tanto resuelve una controversia."<sup>37</sup>

Atendiendo al criterio material de las funciones que realiza el estado, Gabino Fraga(1994), señala "que dentro de este criterio, se debe determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlos dentro de una de las tres funciones estatales, con lo cual el acto será:

- 1) Legislativo, en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal;
- 2) Administrativo, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados por órganos públicos; y
- 3.) Jurisdiccional, cuando para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona, un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal."<sup>38</sup>

Una vez analizados los criterios formales y materiales, solamente nos resta analizar el criterio orgánico de las funciones que realiza el estado, en el cual

<sup>37</sup> GARCIA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1994. P.116.

<sup>38</sup> GABINO, Fraga, Ob cit. P. 254-255.

un acto será legislativo, administrativo o jurisdiccional, dependiendo de cual de los tres poderes del estado lo emita.

Así todo acto del congreso, de alguna de las cámaras, de la comisión permanente o de alguna de sus oficinas, será legislativo. Cualquier otro acto que realice el poder ejecutivo mediante alguna dependencia o entidad, será orgánicamente administrativo.

En cuanto a los actos jurisdiccionales, dentro de este criterio orgánico, lo serán todos los que efectúe el Poder Judicial, por medio de la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales y Juzgados Estatales y Juzgados Municipales.

Con este criterio orgánico se tiene en cuenta únicamente al ente que realiza la función, sin ver la naturaleza del acto.

### **2.3. DISTRIBUCIÓN ORGANIZACIONAL ADMINISTRATIVA**

La organización es una actividad que desde tiempos remotos, el hombre ha venido llevando a cabo para lograr sus propósitos; el tratamiento científico de esta actividad, se comienza a desarrollar hacia principios del siglo XX como una forma científica de actuar, que le permita al ser humano proceder ordenadamente, tanto para administrar un conjunto de cosas, como una sociedad, empresa, etc., ya sea esta pública o privada.

Así pues, "la organización como tal, conlleva otra actividad, que es la administración, la cual puede ser entendida como una forma de ordenar los medios de que se dispone y usar de manera conveniente éstos, para proveer a la satisfacción de las propias necesidades."<sup>39</sup>

Siguiendo a Rafael Bielsa(1987), señala que "la administración implica ante todo, la actividad de organización. Tomando en cuenta que la Administración está referida también a la organización, se puede decir que, administrar significa un conjunto coordinado de autoridades y servicios que determina una estructura."<sup>40</sup>

Acosta Romero(1994), en su obra precisa que "organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de

<sup>39</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XX, Ed. Ancafo, S.A., Buenos Aires, 1989. P.483.

<sup>40</sup> BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. La Ley, S.A., Buenos Aires, 1987. P. 144.

elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo."<sup>41</sup>

## **2.4. DEFINICIÓN**

La Enciclopedia Jurídica Omeba, define a la organización administrativa, como "el conjunto de directivas, por medio de las cuales se ordenan las conductas, y el gobierno de la empresa y de los hombres que en ella trabajan, considerados el ángulo de las relaciones recíprocas."<sup>42</sup>

Organizar es ordenar, y organización es la armonización de lo heterogéneo, la coordinación de cada una de las distintas partes, por ello, la Organización Administrativa es el conjunto de normas que regulan las atribuciones, la composición y el funcionamiento de un aparato administrativo. Su finalidad esencial es la coordinación entre los distintos organismos.

De la administración se desprenden dos conceptos: "la administración como aparato y la Administración como actividad. La primera, es un complejo de personas y de cosas que tienden a una finalidad. La Administración actividad, es precisamente, la función que desarrolla la anterior para conseguir esos fines."<sup>43</sup>

En este contexto, el conjunto de reglas de Derecho que determina la competencia de los órganos por los cuales manifiesta su voluntad el Estado, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, su forma de actuar, cómo debe controlarse su acción, cómo debe coordinarse el interés de la unidad del Estado, constituye la Organización Administrativa.

Estas reglas de Derecho, son las que se refieren a las relaciones de la administración con los administrados. Estas relaciones pueden ser internas y externas. En cuanto a las internas, se refieren a las relaciones con los agentes de la administración pública. Desde el punto de vista externo, a las relaciones con los administrados.

La juricidad de la organización administrativa, se desprende del hecho de que cada uno de los órganos que la integran tiene una competencia delimitada que les sirve de contrapeso frente a los demás órganos.

---

<sup>41</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1994. P.63.

<sup>42</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Op. cit. P.159.

<sup>43</sup> GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Cfr., María Diez Manuel, Derecho Administrativo, Tomo III. Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, 1988. P.21.

## **2.5. CARACTERÍSTICAS**

Merkel(1985) señala, "el derecho Administrativo constituye la escuela fundamental del Derecho orgánico. Ello es así porque si bien la organización no es privilegio de la Administración Pública es en el campo de esta ciencia donde adquiere mayor relevancia."<sup>44</sup> Siguiendo a Manuel María Díez(1988)<sup>45</sup>, los caracteres que debe reunir toda organización administrativa son los siguientes:

1) "Unidad o Uniformidad.- La organización no ha de tener variantes de gran relieve.

2) Independencia.- Las organizaciones deben tener vida propia unas de otras, lo que conduce al principio de Descentralización, con sus principios de autonomía o Autarquía.

3) Responsabilidad.- El órgano administrativo que actúa debe tener competencia y su actividad debe dirigirse a la satisfacción de los intereses generales.

4) Subordinación.- El hecho de que hayamos dicho que las organizaciones deben ser independientes, no equivale a decir que no estén subordinadas, ya que forman parte de un organismo jurídico complejo que es el Estado.

5) Procedencia.- La organización debe preceder a las necesidades."

## **2.6. CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS**

Las organizaciones administrativas pueden ser clasificadas atendiendo a los siguientes criterios:

2.6.1.- "Simple y Compleja; una organización simple es aquella que se presenta en un organismo en el cual las relaciones entre los sujetos que la componen, por una parte, y el jefe de la organización, por la otra, son de carácter directo e inmediato."

Una organización administrativa es simple, entonces, cuando está constituida por un pequeño número de personas bajo la dirección de un solo jefe. La organización compleja se presenta, cuando dos o más organizaciones simples se fusionan con el propósito de obtener un fin común y más general.

<sup>44</sup> MERKL, Alberto, Teoría General del Derecho Administrativo, Madrid. Ed. Escapa., 1985. P.398.

<sup>45</sup> MARIA DIEZ. Manuel, Op, cit. Pag. 25.



2.6.2.- "General y Especial; en las organizaciones generales, existe una pluralidad de fines que cumplir y en las especiales su objeto consiste fundamentalmente en cumplir solamente determinados fines."

2.6.3.- "Internacional e Interna; La organización internacional es una organización simple y está constituida por una asociación de estados que tienen personalidad jurídica internacional. Las organizaciones internas son constituidas por los propios estados y los entes inferiores al mismo."

2.6.4.- "Superior e Inferior; el Estado es una organización superior frente al Municipio. Las organizaciones inferiores pueden tener, de acuerdo con la doctrina, tres características: ser autárquicas, cuando tienen personalidad jurídica propia; autónomas, cuando se auto administran y, por último, auto defensa o autocrina, cuando la autonomía es no solamente del poder ejecutivo sino también del judicial, es decir, cuando tienen tribunales independientes del estado para juzgar sus divergencias."

2.6.5.- "Laica y Eclesiástica; las organizaciones Laicales, se constituyen sin atender a algún credo religioso, y las Eclesiásticas, cuando su propósito es la difusión o propagación de alguna doctrina o dogma clerical."

2.6.6.- "Personificada y no Personificada; entre nosotros, el Estado es una organización personificada y también lo son los organismos Descentralizados y las empresas del Estado."

En cambio, la Administración Pública como tal, es una organización no personificada, ya que carece de personalidad jurídica.

2.6.7.- "Necesarias o Coactivas y no Necesarias; son necesarias aquellas que son impuestas por el Estado o que éste obliga a constituir; en general, la organización necesarias es obligatoria, la no necesaria suele ser voluntaria."

2.6.8.- "Nacionales y Extranjeras; las organizaciones nacionales son aquellas que se constituyen atendiendo a las leyes de nuestro país, y las extranjeras, las que se rigen conforme a las leyes de un país ajeno al nuestro."

## **2.7. BASES JURÍDICAS ORGANIZACIONALES**

Las relaciones entre organizaciones administrativas pueden ser de coordinación y de subordinación. Las primeras darían lugar al principio de la competencia; las segundas, al de jerarquía.

La competencia del órgano administrativo es el conjunto de atribuciones, de poderes y de facultades que les corresponden en comparación con los demás órganos. La aptitud legal del órgano es su competencia.

## **2.8. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA**

El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

El concepto de competencia, desde el punto de vista jurídico tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial, con las excepciones que la ley permite. Sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra constitución como requisito de validez y eficacia de éstos (art. 14 constitucional), el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente.

Es así como la constitución mexicana ha delimitado los respectivos ámbitos, de competencia, para lo que ha establecido una pirámide de tres niveles: la federación, los estados miembros y los municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades, así como a todo órgano del poder público.

El concepto de competencia es unívoco pero puede considerarse de acuerdo con un criterio objetivo, funcional y territorial.

De acuerdo con el criterio objetivo tenemos la competencia *Ratione Materiae*. Las reglas de competencia determinarán, ante todo, las materias que entran en las esferas propias de cada órgano, el cual tendrá, pues, una competencia limitada al cumplimiento de determinados fines del Estado.

La jurisprudencia francesa ha elaborado el principio de la especialidad, que tiene relación con la competencia de las personas jurídicas. Mientras que las personas físicas, por el sólo hecho de ser capaces pueden hacer todo lo que estimen conveniente, salvo que exista una prohibición legal; las personas morales sólo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación.

La competencia también se clasifica por razón de grado. Se llama también competencia funcional o vertical y se vincula a la jerarquía. La organización administrativa se integra verticalmente, culminando en un órgano supremo, debajo del cual existen los órganos de rango inferior. La imposibilidad de que la autoridad

jerárquica inferior invada el campo de competencia reservado a la autoridad jerárquica superior, plantea el problema de la delegación, de la que nos ocuparemos más adelante.

También, podemos considerar la competencia en razón al territorio: *Ratione Locí*. La competencia por razón del territorio se vincula con las circunscripciones administrativas; el Estado, por la extensión y complejidad de las funciones que ha de realizar, se encuentra en la necesidad de dividir su actividad entre órganos que tengan idéntica competencia, sin embargo, se pueden distinguir, por razón del territorio. Esta competencia, es también llamada horizontal por algunos autores, en este caso, la competencia no se determina con un criterio intrínseco, por razón de materia o grado, sino según un criterio extrínseco, en relación a la extensión territorial (El territorio es un límite de hecho a la actividad, que por razón de materia o de grado está atribuida al órgano).

Se hacen otras clasificaciones de la competencia. Así, se habla de la competencia *Ratione Temporis*, la cual se determina de acuerdo con la competencia que tienen las autoridades administrativas dentro de los límites de tiempo desde un triple punto de vista.

Una autoridad administrativa no puede ejercer su competencia sino a partir de su investidura, la cual parte de la firma del acto de nombramiento, incluso tampoco puede ejercerla antes de la publicación del mismo; las asambleas administrativas no pueden deliberar sino durante sus sesiones; una autoridad administrativa pierde su competencia desde el momento de su desinvestidura.

Manuel María Diez(1988)<sup>46</sup>, clasifica también la competencia en necesaria y eventual. "En el caso de la primera, ésta se presenta cuando existen hechos generales y normales dentro de la propia organización, es decir, se manifiesta en una esfera de acciones que no tiene relevancia frente al administrado. Por lo que se refiere a la segunda, se da cuando existen circunstancias especiales, ya sean éstos de carácter interno o externo; este tipo de competencia da origen a las competencias conjunta o cumulativa y alternativa."

La conjunta o cumulativa, supone que dos o más deben actuar conjuntamente por tratarse de materias que interesan a los mismos, y la alternativa, se genera, cuando existen dos o más órganos con las facultades y con la obligación o carga de actuar, existiendo la posibilidad de actuación mediante la emanación de actos, por lo que basta, que uno los dicte para que los otros queden excluidos, esta última, puede dividirse a su vez, en incondicionada y condicionada. La incondicionada es una competencia solidaria y cualquier órgano puede emanar el acto; La condicionada, es aquella en virtud de la cual un órgano

---

<sup>46</sup> MARIA DIEZ, Manuel, Op. cit. Pag. 27.

entra en funciones, en lugar de otro, cuando se dan circunstancias concretas en cada caso; así en el supuesto de la suplencia.

Por nuestra parte, podemos señalar que la competencia también se puede clasificar de la siguiente forma:

- Competencia Exclusiva.- Cuando la Ley atribuye a un solo órgano la facultad de dictar el acto.

- Competencia Alternativa.- Cuando la ley reconoce esa facultad a varios órganos, cualquiera de los cuales puede dictar separadamente el acto.

- Competencia Colegiada.- Cuando la ley exige la colaboración de dos o más autoridades para que el acto sea considerado como emitido legalmente.

La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así tenemos que, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades.

## **2.9. DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA (FUNCIONES)**

A nuestro juicio entendemos por delegar, confiar una persona a otra sus atribuciones para que haga sus veces. Existe una arraigada costumbre en nuestra administración pública: la delegación de facultades, misma que se realiza frecuentemente con irregularidades.

La delegación de facultades consiste en trasladar la aptitud legal de obrar en determinados asuntos, del superior jerárquico al inferior, y tiene por objeto hacer más expedito el despacho de los negocios administrativos, disminuyendo el volumen de trabajo de los altos mandos del orden público.

Los asuntos cuyo despacho se traslada al inferior corresponden originalmente, por disposición legal, al superior, es la propia ley la que debe permitir la delegación de facultades.

La delegación de facultades es una consecuencia de la relación jerárquica, no debe confundirse con el sistema de suplencias, ya que en éste existe un mecanismo destinado a sustituir las ausencias transitorias de un funcionario: el que sule se hace cargo de todos los asuntos que le corresponden al ausente.

El acuerdo de delación de facultades ha de satisfacer los requisitos constitucionales del acto administrativo; o sea, debe ser fundado y motivado, ha de haber competencia del órgano para los asuntos que se delegan, forma escrita, estar basado en la ley, debe existir procedimiento adecuado, y no retroactividad; asimismo ha de emitirlo el funcionario al que originalmente le corresponde atender la materia, y la ley debe permitirle a éste efectuar tal delegación de facultades. Es conveniente aclarar que esta posibilidad de trasladar potestades no se debe traducir en falta de certeza jurídica para el particular.

### **2.9.1. La función delegada (el delegante y el delegado)**

La Doctrina ha sostenido que la función delegada no es propia del delegante ya que aún cuando éste se reserve el carácter de titular de la misma, no puede transferir su ejercicio al delegado, por tanto, este último no recibe la competencia del delegante, sino que la posee *Ex-Lege* y su ejercicio se encuentra limitado en sentido dimensional y con respecto al tiempo. El delegante, no transfiere al delegado su propia competencia ni su ejercicio, por lo que solamente autoriza a que éste actúe con base en la facultad que le fue conferida institucionalmente por el ordenamiento jurídico que así lo establezca y según las directivas trazadas por el mismo.

La delegación en Derecho Administrativo, consta de dos actos: En primero, de carácter normativo, constituido por una norma especial de competencia; El segundo, propio del delegante, el cual se utiliza de manera tal, que permite hacer efectiva la competencia, misma que se concreta y delimita en el espacio y en el tiempo.

En nuestra opinión, el órgano administrativo tiene una competencia, vale decir, una serie de atribuciones que le permiten realizar la función que le es conferida mediante el ordenamiento jurídico. En este sentido, entendemos, que la ley otorga la competencia al órgano, puede facultarle para delegar parte de esta competencia en un órgano inferior y autorizarlo, en consecuencia, a transferir parte de las atribuciones que se le han encomendado.

Es posible que el ordenamiento jurídico al otorgar atribuciones a un órgano, establezca, cuales de éstas, han de ser delegadas a órganos jerárquicamente dependientes y autorizar al órgano superior a que delegue parte de las atribuciones que le confiere, cuando lo estime oportuno para la buena marcha de la administración.

### **2.9.2. La delegación de la competencia**

No obstante que hemos señalado en los párrafos precedentes que la competencia es indelegable, existen en el Derecho Administrativo dos instituciones que importan una excepción: La avocación y la delegación de competencia.

En cuanto a la avocación, es el acto por medio del cual el superior jerárquico, por sí mismo, asume funciones que competen al inferior. Es legítima la avocación, cuando se trata de una competencia precedente delegada, o bien, si el inferior rehusa realizar un acto o lo omite, causando con ello un daño que no se evitaría en otra forma.

Por lo que respecta a la delegación, es una figura inversa a la de la avocación y se produce cuando el superior jerárquico encarga la resolución de un asunto que le compete, al inferior, aumentando así la esfera de atribuciones.

Diversos autores han sostenido que por medio de la avocación se aumenta la competencia del órgano superior en detrimento de la del órgano inferior, mientras que mediante la delegación, el órgano superior disminuye en parte su competencia en beneficio del inferior.

### **2.9.3. Tipos de delegación**

- Delegación de firma y de competencia.- Requiere su autorización por Ley o por Decreto, Acuerdo Presidencial, o Acuerdo Secretarial.

La Doctrina establece una distinción entre la Delegación de Poder o Delegación de Competencia Strictu Sensus y la Delegación de Firma.

La primera trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas interesadas, transfiriendo la competencia de la una a la otra. Por el contrario, la segunda tiende solamente a descargar al delegante de una parte de su tarea material, permitiéndole designar una especie de apoderado o mandatario; este tipo de delegación no es una verdadera delegación en sentido

jurídico y el acto se entiende emanado del delegante. Por el contrario, la delegación de competencia o de función supone una transferencia de competencia; para que sea posible esta delegación se requieren tres condiciones:

En primer lugar, que esté prevista por Ley o en algunos supuestos por Decreto o acuerdo dentro de los límites establecidos por la propia Ley;

En segundo lugar, que la delegación no esté excluida explícita o implícitamente por un texto para la cuestión a que se refiere, y en tercer lugar, que el acto que confiere la delegación sea objeto de una publicidad regular.

Estos tipos de delegación se distinguen, de acuerdo con sus consecuencias jurídicas por lo siguiente: La delegación de funciones o de competencia, se realiza en abstracto, sin tener en cuenta la persona del delegado; la delegación de firma, es un acto generalmente personal, que desaparece si se produce un cambio, sea en la persona del delegante o en la del delegatario. Según se trate de delegación de poder o de delegación de firma, la decisión tomada sobre delegación tiene una naturaleza formal y un rango en la jerarquía de los actos, correspondiendo, en el segundo, a la del delegante, en nombre de quien el delegatario de firma se supone que actúa.

De acuerdo con lo señalado en el párrafo precedente, valga la redundancia, la delegación de firma implica una substitución en la propia firma, sin que el acto sea modificado formalmente; bastando para ello la expresión de la autoridad delegante que designa al agente beneficiado con la delegación y determina los actos que podrá firmar este último, como también, y eventualmente, las condiciones a las que será sometida su intervención. Como ya dijimos, este tipo de delegación debe ser conferido *Intuitu Personae*, ya que supone la confianza del delegante en el delegatario.

Asimismo, la delegación de firma debe ser distinguida de la suplencia legal, que es el ejercicio de las funciones de un agente impedido o muerto, por otro agente señalado por la Ley. En este caso, la suplencia existe independientemente de toda designación hecha por la autoridad que se trata de reemplazar, y solamente se realiza en las condiciones precisadas por la Ley, manteniéndose esta misma mientras dure el impedimento del agente suplido.

En todos los casos, la Ley puede autorizar una delegación de competencia o de firma, sin embargo, el problema se presenta cuando se trata de una delegación autorizada por Decreto o Acuerdo, caso en el cual, se podrá admitir, y así lo reconoce la doctrina, que la delegación de competencia debe ser autorizada por Ley, mientras que la delegación de firma podría serlo por Decreto o Acuerdo.

En algunas ocasiones, la Ley, el Decreto o el Acuerdo, determinan por sí mismos los beneficiarios de la delegación, pero más frecuentemente, y sobre todo en la delegación de firma, la Ley o el Decreto se limita a autorizar la delegación, pudiendo determinar las listas de los beneficiarios posibles y de las materias o actos sobre los cuales se podrá hacer la delegación.

En estos supuestos, para que el acto dictado por la autoridad delegataria sea regular, es necesario que exista un acto particular y válido de delegación. Este acto de delegación debe haberse dictado en la forma prevista por la Ley, el Decreto o Acuerdo de Autorización, si éste exige un acto escrito, una delegación verbal o tácita sería irregular.

Cabe señalar que no está permitida, salvo autorización especial, la práctica de la subdelegación, por la cual el delegatario delega, a su vez, en un tercer agente los poderes que le habían sido delegados.

La Delegación puede utilizarse legalmente el mismo día en que se publique el ordenamiento jurídico por medio del cual se le confiere tal facultad; en la Ley, decreto o Acuerdo que autoriza la delegación, se establecen normalmente los límites o condiciones que deben ser respetados por el delegante.

Por otra parte, el delegatario no puede, en ningún momento ejercer una competencia más extendida que la que le fue conferida por el también delegante, en este caso, si el acto emana como consecuencia de una delegación irregular, podemos decir que ha sido dictado por una autoridad incompetente, y en consecuencia debe ser invalidado por vicio de competencia.

#### **2.9.4. La delegación administrativa y la suplencia**

La doctrina, también distingue la delegación administrativa de la suplencia, esta última, señala que se manifiesta como una forma de sustitución temporal del titular del órgano, en relación con su ausencia o impedimento.

El suplente no es titular del órgano, aunque realice la función del titular. La suplencia es un modo extraordinario de desenvolvimiento de la actividad del órgano, que constituye una derogación al principio, según el cual, solamente al titular del órgano le compete la facultad de realizar las funciones que le corresponden, por tanto, la suplencia supone en cargo vacante y por consecuencia un órgano inactivo por la falta de titular, no debiéndose confundir con el caso de inactividad por inercia del titular.

En este sentido, el suplente no ejercita la competencia del suplido ya que ambos ejercitan la competencia propia del órgano a que pertenecen.



El fundamento jurídico reside en la necesidad de asegurar el desenvolvimiento de la función administrativa en forma continuada.

La suplencia se realiza inclusive aunque no se cuente con la voluntad del suplente y del suplido, es decir, esta se lleva a cabo a partir de un simple hecho objetivo: La ausencia.

La delegación administrativa opera como consecuencia de una manifestación de voluntad del delegante, teniendo naturalmente la Ley, el Decreto como base, que constituye una fuente remota, siendo el acto de delegación la fuente inmediata y directa.

En la suplencia, el suplente tiene los mismos derechos y obligaciones que el sustituido, interviene en los asuntos que éste iniciara y los prosigue. El sustituido no tiene facultades para limitar los poderes que ha de ejercer el suplente, si anulara uno de los actos de éste es como si anulara sus propios actos.

#### **2.9.5. La delegación administrativa y la representación**

En la delegación administrativa, el objeto es una función que se ejerce, no en interés propio del delegante, sino en interés general y objetivo. En cuanto al elemento subjetivo, la persona jurídica obra por medio de sus órganos, con los que se identifica, es una parte de ésta que representa el todo. Mientras que entre la persona jurídica y el órgano existe una relación de compenetración, entre representante y representado existe autonomía de voluntad, separación real y de objeto.

En la representación, los actos del representante, tienen efecto con relación al representado, mientras que en la delegación administrativa, la voluntad del delegado se identifica con la persona jurídica, de la cual ambos, el delegado y el delegante, son partes. En la representación existen dos voluntades, la del representante y la del representado, que son jurídicamente distintas, mientras que en la delegación existe una sola persona jurídica, aunque se trate de dos órganos: el delegante y el delegado.

Si bien es cierto que en la representación existen dos personas y dos voluntades y se actúa en nombre y por cuenta ajena, y sólo por un procedimiento jurídico, la actuación de un representante, que emana su propia voluntad, se imputa al representado; En la delegación no ocurre nada de esto, ya que tanto el delegante como el delegado son titulares de órganos de una misma persona jurídica, por tanto, no hay en esta última figura jurídica dos personas ni dos voluntades.

No puede confundirse la delegación con la representación jurídica y menos decir que es una especie dentro del género.

### CAPITULO III

## ANALISIS LOGICO-JURIDICO DE LA CENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

### 3.1. ASPECTOS DOCTRINALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA EN MÉXICO

Es necesario iniciar el presente capítulo esbozando una serie de definiciones sobre que es en si la administración pública en nuestro país. El maestro Omar Guerrero, en su obra define a la administración pública como, " una acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver la reclamaciones a que dé lugar lo demandado."<sup>47</sup>

La expresión se usa como un sinónimo de poder ejecutivo, en términos generales. La administración pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública, la disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación, esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que le es afín la administración de empresas.

Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales ellas se dirigen, entes cuya organización y cuyas actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en que se desenvuelven. Las funciones y métodos a que corresponden sus planteamientos teóricos y prácticos, por ende, también es diferente.

Andrés Garrido del Toral(1997) menciona que la Administración Pública "es un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y un conjunto de actividades que desarrolla el estado para alcanzar sus fines"<sup>48</sup>

La administración pública tiene diversas concepciones, en las cuales los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos, constituyen la materia que integra a la administración pública.

La administración pública al ser analizada, por la ciencia o teoría de la administración, y desde un punto de vista eminentemente extrajurídico comprende los elementos siguientes:

---

<sup>47</sup> GUERRERO, Omar., Introducción a la administración pública, México, Harla, 1985.

<sup>48</sup> GARRIDO DEL TORAL, Andrés, Las Formas de Organización Administrativa en México y en Querétaro, México, Talleres Gráficos de Gobierno del Estado, 1997. P.17.

- 1.- Organización;
- 2.- Cocrdinación;
- 3.- Finalidad;
- 4.- Objetivos;
- 5.- Métodos operativos;
- 6.- Planeación;
- 7.- Control; y
- 8.- Evaluación.

Existen otras concepciones como lo es la teleológica, es decir, aquella en que se tienen en cuenta los fines que ella persigue, los cuales pueden ser lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, manieren la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, etc.

Asimismo existen otras concepciones las cuales consisten en contemplar la administración pública como una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados.

La administración pública se clasifica de la siguiente manera:

3.1.1.- Activa y Contenciosa; la activa denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la contenciosa, a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública;

3.1.2.- Federal, Local y Municipal; esta clasificación se basa en la Constitución Política Mexicana, y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político.

3.1.3.- Centralizada y Paraestatal; se refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el art. 90 de la constitución federal;

3.1.4.- Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada; este criterio está referido a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo;

3.1.5.- De acuerdo con la Competencia de cada Organo; se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, etc.

3.1.6.- Dependencias y Entidades; esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977; e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio).

### **3.2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del poder ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo; ya sea que ese titular se llame presidente, primer ministro, gabinete, gobernador o ayuntamiento.

Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; cómo se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad administrativa del estado.

Entendida la organización administrativa como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado;

Las formas de la organización administrativa Federal, se circunscriben al estudio de la manera en que se encuentra organizado uno de los Poderes del Estado, que es el Poder Ejecutivo Federal, órgano al que le corresponde realizar las funciones de Gobierno y Administración del propio estado.

Asimismo, aunque parezca redundante, consideramos que es necesario dejar bien claro que estas formas de organización, se refieren a un aspecto parcial de la actividad del Estado, es decir a la actividad de sólo uno de sus órganos, el Poder Ejecutivo Federal.

La Administración Pública para poder desarrollar la actividad estatal que compete al Poder Ejecutivo, referente a la ratificación de las necesidades colectivas de interés general necesita ordenar sistemática y técnicamente los elementos material y personales que se congregan en las unidades que la conforman.

A través de la evolución histórica de la Administración Pública, se han buscado formas de organización que respondan a las necesidades de nuestro país en un momento determinado.

El derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública :

- a.- Centralizada;
- b.- Desconcentrada;
- b.- Descentralizada, Paraestatal, dividida en:

- I.- Empresas de participación estatal mayoritaria
- II.- Empresas de participación estatal y minoritaria; y
- III.- Fideicomisos públicos.

Cada una de estas figuras habrá de ser estudiada y analizada detalladamente, por separado en el presente trabajo.

El Estado Mexicano al ampliar sus actividades por la constante evolución de sus objetivos políticos, económicos y sociales, así como a la atención de satisfacer las necesidades de una población cada vez numerosa, ha tenido que diversificar la Organización Pública Federal.

No obstante lo anterior, pueden identificarse aspectos característicos de cada una de las formas de organización citadas, suficientes para diferenciarlas y para establecer un mínimo de elementos con los que deben contar las unidades que pretenden ubicarse en tal o cual modo de estructura administrativa.

Dichas formas de organización tienen un origen común que se sitúa en el plano de la organización del Estado,\* y están basadas en consideraciones políticas relativas a la independencia o a la autonomía de las colectividades internas y en las necesidades técnicas que permitan las decisiones que requiere la existencia de la comunidad estatal. Desde el punto de vista de la Administración Pública, la independencia de las colectividades y la extensión de la competencia de sus respectivos órganos, se puede resolver mediante la aplicación de éstas tres figuras organizativas.

Cabe señalar, que existe otra forma de organización, que es la política, la cual se refiere al mismo estado y comprende todos los aspectos del mismo; es decir, a la organización general del Estado. Esta forma de organización se clasifica en formas de Gobierno y formas de Estado, sin embargo, por no ser el

\* De una manera general podemos decir que el Estado es una sociedad políticamente organizada y dirigida por el Poder Soberano en un determinado territorio. La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: Población, Territorio y Poder Soberano.

tema central del presente trabajo, este tipo de organización, nos limitaremos a señalar solo algunos de sus características más generales.

“La forma de organización política, como la mencionamos antes, está clasificada en formas de Gobierno y de Estado: Las primeras, sólo hacen referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el Poder, esto es a la estructura que adoptan los Organos o Poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí”<sup>49</sup>. Como ejemplos de formas de gobierno, pueden citarse el régimen parlamentario que impera en Francia, Inglaterra e Italia, y el sistema Presidencialista que adoptan países como los Estados Unidos de América, Brasil y México; las segundas, están consideradas con base en la estructura que adoptan los elementos constitutivos del Estado; como ejemplos de ello, podemos citar a la Monarquía y la República, ubicándose dentro de esta última a los regímenes Centralistas, Federales y Estados Confederados.

### **3.3. EL FEDERALISMO**

Con el propósito de dar algunas ideas de cuál es la composición política y constitucional del Estado Federal Mexicano, a continuación haremos algunas reflexiones acerca de nuestro Federalismo.

El concepto de Federalismo, deriva de una raíz latina que significa alianza y su sentido esencial alude a un movimiento político en el que el principio del Pacto es la base y el fundamento del Ordenamiento Político Estatal. La palabra Federalismo, se emplea perfectamente cuando se quiere hacer referencia a la institución y consiste en que los Estados particulares participan en la elaboración y en el cambio de la Constitución suprema.

Los países que han adoptado como forma de Gobierno el Sistema Federal, han otorgado supremacía a su Constitución a grado tal, que la han considerado como uno de los principios políticos fundamentales mediante el cual se protegen las competencias de los Estados miembros.

Miguel de la Madrid Hurtado(1980)<sup>50</sup>, menciona atinadamente que “el Sistema Federal Mexicano se fundamenta en principios políticos estructurales, similares para la Federación y los Estados, de allí que la homogeneidad jurídico-política de la institución federal sea otro de los principios fundamentales de nuestro Federalismo.” La Constitución Mexicana señala principios básicos que estructuran tanto a la Federación como a las entidades federativas. Un ejemplo de esta similitud de estructuras lo da el artículo 115 Constitucional al establecer que

<sup>49</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit. P. 46.

<sup>50</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, PRI, México, 1980. P. 206-207.

los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

El régimen de Estado Constitucional de tipo Federal que existe en nuestro país se sustenta en una serie de principios políticos fundamentales que norman la estructura del Estado Federal Mexicano, tales como la soberanía Nacional, que reside esencial y originariamente en el pueblo; la República Representativa de tipo Democrático y Federal; Los Estados libres y Soberanos; La división de Poderes; El régimen de Garantías Individuales y Sociales; la participación del Estado en la Economía Nacional, el Municipio libre, entre otros.

Nuestro Sistema Federal establece una jurisdicción distinta, y casi siempre, excluyente entre los órganos centrales por una parte y, por la otra, los órganos de las entidades Federativas. Este reparto de competencias, que es siempre establecido por la Constitución, permite un régimen de convivencia jurídica no exento de problemas, dada la complejidad de muchos actos de autoridad en cuanto a las atribuciones correspondientes a la Federación y a los Estados.

En México nuestro Federalismo es el resultado de un pacto entre estados que ya existían como tales y que, por voluntad propia, convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían a favor del poder Central, reservándose para ellos aquellas que no habían delegado en forma expresa. Este principio lo recoge nuestra Carta Magna en su artículo 124, al establecer que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Los Poderes Federales están dotados de facultades en forma expresa y limitada que les son otorgadas por la propia Constitución, las cuales se encuentran enumeradas con absoluta precisión. El límite de estos poderes está en que no pueden actuar en todo aquello que no se encuentre previsto dentro de las facultades que les fueron otorgadas.

Es muy común pensar que nuestra Constitución otorga al régimen Federal una jerarquía mayor que al régimen de los Estados miembros, sin embargo, nuestra Constitución creó el sistema Federal otorgando competencias distintas a los órganos de los Poderes Central y Estatal, en esta distribución de competencias se otorga una mayor jerarquía a los órganos centrales. Nuestro sistema Federal prevalece y se justifica Constitucional y Políticamente, gracias al principio de igualdad que la Constitución establece entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros, por eso dicho sistema debe considerarse como una institución que organiza los Poderes Públicos.



El artículo 40 Constitucional contiene la declaración por la cual el estado Mexicano adopta el federalismo como forma de Gobierno, dicho artículo establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Es importante hacer notar que, en nuestro país la Federación no surgió a través de un pacto o unión entre Estados, sino que surgió fundamentalmente por la decisión popular de constituir a la República Mexicana bajo el régimen de una República Federal.

Para Kelsen, "el Federalismo es una forma de Descentralización, la cual se puede identificar de tres formas: La Comuna o Municipio, que goza de cierta autonomía administrativa; la provincia autónoma que alcanza determinada autonomía política y cuya Constitución le es impuesta por el estado dominante, y el estado miembro o federado, que goza de autonomía Constitucional."<sup>51</sup>

Según Kelsen, el federalismo es un fenómeno de descentralización y el Municipio libre también lo es, ya que tiene la libertad de gobernarse por sí mismo.

Con base en lo anterior, podemos señalar que el Municipio es una forma de descentralización, sin embargo, en nuestro país, la descentralización municipal excluye la posibilidad de que éstos puedan otorgarse su propia Ley, a diferencia de las entidades federativas.

A este respecto, en las constituciones locales se señala que la función Legislativa, especialmente la expedición de la Ley Orgánica municipal, en ningún caso compete al órgano municipal, ya que de acuerdo con el principio de la división de poderes, corresponde la señalada atribución al Poder Legislativo.

El artículo 115 dispone que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política administrativa, el Municipio libre; la fracción II, de este mismo artículo, determina que "Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales."

Por lo tanto, es la Legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas comúnmente en familias para merecer la categoría de municipalidad.

Creemos conveniente señalar la competencia que esta misma disposición Constitucional otorga a los municipios, para atender los servicios públicos que se

---

<sup>51</sup> KELSEN, Hans. Cfr. Tena Ramirez, Felipe., Derecho Constitucional, México, Porrúa, 1994. P. 135.

hallen dentro de su circunscripción territorial, que son aquellos que no están asignados a la competencia de los gobiernos federal y estatal.

Para concluir este apartado podemos afirmar que las formas de organización de la Administración Pública (centralización, desconcentración y descentralización), no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, ya que estas últimas se refieren a la entidad misma que es el Estado y a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, al Poder Ejecutivo Federal y a las unidades administrativas que de él dependen directa o indirectamente.

### **3.4. LA CENTRALIZACIÓN**

Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo(1995) señala que "la centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública; así mismo se debe de entender como el conjunto de órganos administrativos que están enlazados bajo la dirección de un órgano central único."<sup>52</sup>

La centralización administrativa consiste básicamente en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del estado; por tanto, es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Vicente Aburto Muñoz(1995), define a la centralización administrativa como "la creación de un centro de coordinación y de unificación en la administración del estado, por virtud de la existencia de personal jerarquizado."<sup>53</sup>

La centralización administrativa, propiamente dicha, existe cuando los órganos de la Administración pública\* , se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente del Ejecutivo Federal que mantiene la unidad de acción indispensable para la realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que incide sobre toda la Administración Pública Federal.

<sup>52</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. P. 320.

<sup>53</sup> Aburto Muñoz, Vicente., Op. cit. P. 99.

\* Son el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste; como ejemplo podríamos citar a una Secretaría de Estado.

Existe centralización cuando la actuación de los fines del estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales. Como la centralización significa reunir todas las atribuciones en un órgano central, implica necesariamente dependencia de este órgano central, y supone también que las distintas funciones descienden desde este mismo órgano a las extremidades, por ello los distintos órganos funcionales están en una relación de dependencia en virtud del vínculo jerárquico.

Así, la centralización puede entenderse en dos sentidos. Por un lado 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 otro aspecto de la centralización, presenta a su vez 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.

La centralización administrativa implica por tanto, la unidad de los diferentes órganos que la componen, existiendo entre ellos un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes se derivan de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir los cuales se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales. Esto es posible porque existen muchos órganos inferiores que preparan el terreno para que los órganos de decisión tomen una resolución definitiva.

### **3.4.1. La relación jerárquica**

La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que ha de externar o ejecutar.

“La relación jerárquica es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico existente entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.”<sup>54</sup>

La relación jerárquica es un instrumento jurídico, político y administrativo que se da en el Poder Ejecutivo y, como ya señalamos, se presenta en todas las formas de organización. Esta trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, la atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y la dependencia de los órganos inferiores, respecto de los órganos superiores.

La mayoría de los autores coinciden en que la relación jerárquica, implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se expresan con el nombre de poderes entre el superior y el inferior, aún cuando en nuestra opinión es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan como titulares los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados.

La centralización de la Administración Pública Federal organiza a los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos, siendo la jerarquía administrativa uno de los elementos esenciales de la centralización. En este tipo de organización, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico, que les permite estar en posibilidades para asumir el control e imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública; resolver asuntos de organización y cuestiones técnicas.

No obstante que existen órganos periféricos en los distintos Estados, éstos son simples delegados con funciones muy específicas, que dejan la resolución de los asuntos más importantes siempre en manos de las autoridades superiores del centro, las que invariablemente tienen el mando sobre dichos órganos.

---

<sup>54</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, Op. Cit. P. 125.

Bajo este contexto, podemos afirmar que la centralización es la forma de organización administrativa en la que las unidades se ordenan jerárquicamente en diversos niveles, en una situación de dependencia en cada uno de ellos hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública, con el fin de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Como ha quedado señalado, la centralización administrativa se caracteriza por la relación jerárquica que liga a las unidades inferiores con las superiores. Dicha relación jerárquica implica el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, determinándose la subordinación de algunos y la superioridad de otros, lo que se logra mediante un vínculo jurídico expresado en el ejercicio de diversos poderes que ejercen los titulares de los órganos superiores.

Así mismo, Gabino Fraga(1994) comenta, "que la relación de jerarquía implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores".<sup>55</sup> Los Poderes que ejerce el titular del órgano superior, sobre el inferior, consisten en una serie de derechos y deberes que sujetan a este último, a un centro de decisiones para dar coherencia y unidad a la actividad administrativa, de tal manera que no existe en los órganos dependientes ningún grado de autonomía en la realización de sus actividades.

### **3.4.2. Facultades que implica la relación jerárquica**

Los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica, son facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa.

3.4.2.1. Poder de Decisión.- Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir.

3.4.2.2. Poder de Nombramiento.- Es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y los funcionarios, y entre éstos con el Presidente.

3.4.2.3. Poder de Mando.- Es la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo.

---

<sup>55</sup> FRAGA, Gabino, Op, cit. P. 167.

3.4.2.4. Poder de Revisión.- Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación, o confirmación de esos actos.

3.4.2.5. Poder de Vigilancia.- Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho

3.4.2.6. Poder Disciplinario.- Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder derivan una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento e ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión y hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

3.4.2.7. Poder para Resolver Conflictos de Competencia.- Cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cual es el órgano o qué funcionario es el legítimo para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos les corresponde ese caso concreto.

En relación con esta potestad, la que sólo puede ejercerse cuando la ley es oscura o tiene lagunas, el art. 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé que: " En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo." En el ámbito interno de cada órgano centralizado, será el titular del mismo quien decida este tipo de dudas.

### **3.4.3. Ventajas e inconvenientes de la centralización administrativa**

#### **3.4.3.1. Ventajas**

- El poder político encuentra en ella un medio de afirmarse y de extenderse.

- Los administradores encuentran en la centralización grandes comodidades como consecuencia de un mejoramiento de los servicios. Elló es así, porque la centralización es el único medio de asegurar la prestación de ciertos servicios muy generales, repartiendo las cargas sobre la totalidad de la población del país.

- Por el contralor jerárquico se asegura la regularidad y la moralidad administrativa.

- Por la uniformidad de los procedimientos administrativos, la concentración y la coordinación de los asuntos, los administrados no se encuentran desorientados en busca de la autoridad que debe resolverlos.

- Para conservar la supremacía del poder civil sobre el militar es necesario centralizar la administración.

#### **3.4.3.2. Inconvenientes**

- Conduce al centralismo burocrático, que es contrario a todo buen régimen político administrativo.

- La administración de los servicios, debe estar cada vez más cerca de los administrados.

- Al alejar a los administrados de la administración, se les restringe el hecho de que éstos puedan opinar sobre la prestación de los servicios que brinda el Estado.

- Al existir el poder de decisión en el centro, se permite una mayor injerencia e intromisión política en las decisiones adoptadas por el estado.

### **3.5. ENTES ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA**

El número y composición de las unidades administrativas centralizadas es muy variable, pues depende de diversos factores, como son la magnitud del Estado en su territorio, la población, el desarrollo económico y su contenido y las metas que se propongan alcanzar.

Cabe señalar, que en nuestro país la centralización se da tanto en el ámbito de la Administración Pública Federal como en el de la Administración Estatal y Municipal, lo cual también sucede respecto de la desconcentración y la descentralización administrativa. La organización interna de los órganos centralizados también posee una forma centralizada.

El artículo 90 de nuestra Constitución General, señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley

Orgánica que expida el Congreso de la Unión (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)\* , que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Conforme a la L.O.A.P.F., el artículo 1o. de esta misma Ley señala que la Administración centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos.

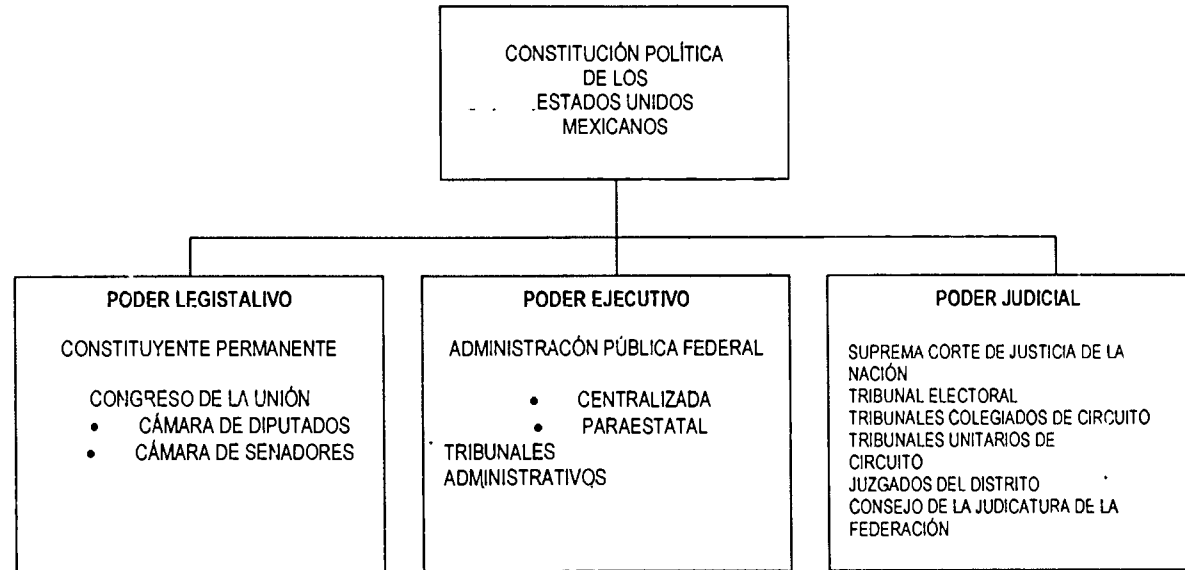
Dado que el tema central del presente trabajo no es precisamente el análisis de estas figuras jurídicas como lo son las Secretarías de Estado, nos limitaremos sólo a narrar brevemente los cambios que se han presentado a lo largo del tiempo y han provocado el efecto centralizador en México, así como enunciando sus principales funciones y características.

---

\* LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 1976 Y QUE ENTRO EN VIGOR A PARTIR DEL 1º. DE ENERO DE 1977 Y A LA QUE EN LO SUCESIVO PARA EFECTOS DE IDENTIFICACION LA DENOMINAREMOS COMO LA LOAPF, DIVIDE EN DOS GRUPOS LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION: LOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA Y LOS QUE COMPOENEN LA ADMINISTRACION PUBLICA LLAMADA PARAESTATAL.

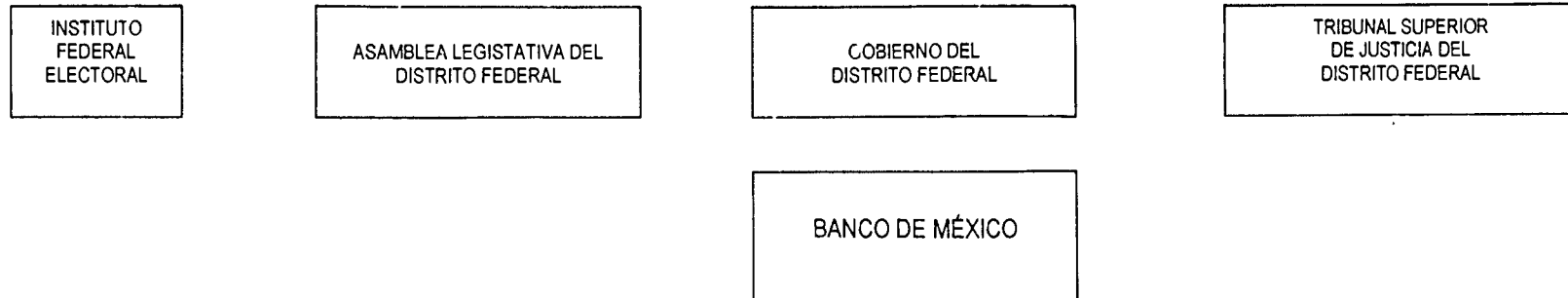


# ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL



---

## ORGANISMOS GUBERNAMENTALES FEDERALES AUTÓNOMOS



### **3.5.1. Presidencia de la República**

Al frente de esta unidad administrativa está el Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo. Dicha área dentro de nuestra organización Constitucional tiene un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo, dentro de la esfera que le señala la Ley; su voluntad constituye la voluntad del propio Estado.

Examinando el carácter de órgano administrativo de la Presidencia de la República, ésta se configura al realizar la función administrativa bajo el Poder Legislativo; es decir, ejecutando las leyes como autoridad administrativa, concentrando el Presidente de la República en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico, necesarios para mantener la unidad de su administración.

Desde el punto de vista administrativo, es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, al recaer en éste las decisiones más trascendentales en todos los años de la administración, tales como los nombramientos de sus colaboradores más cercanos y aún de los miembros del Poder Judicial (con la aprobación del Senado); materialmente legisla en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 71 fracción I, 89 fracción I, y 131, párrafo segundo Constitucionales; acuerda el destino y la utilización de todo el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado para realizar sus actividades; en fin, su carácter administrativo se aprecia en que verdaderamente administra en todos los ramos y en todas las materias en que interviene el Estado.

En la práctica, conforme a lo previsto por el artículo 8. de la LOAPF., se han establecido diversos órganos que auxilian a la Presidencia de la República en la atención de esas actividades, de tal forma que para el despacho de los asuntos de su competencia, el Ejecutivo Federal cuenta con una Secretaría Particular, el Estado Mayor Presidencial, Gabinetes Especializados, la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior, Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Administración, la Coordinación de Atención Ciudadana, las Secretarías de Gabinetes de Política Interior, Política Exterior y Seguridad Nacional, las Secretarías Técnicas de Gabinetes Agropecuarios, de Desarrollo Social, Económico, de Salud y de Turismo.

### **3.5.1.1. Antecedentes**

La Presidencia de la República tiene su origen en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, donde se dispuso la colaboración de empleados públicos para atender el servicio de las oficinas del Presidente de la República.

Posteriormente, diversos ordenamientos reglamentan las actividades de los auxiliares del Presidente de la República, destacan, Por ejemplo, el Proyecto para el "Reglamento del Orden interior del Palacio Nacional" de 1838, que incluía entre otros a los siguientes funcionarios: un Gobernador como jefe de Palacio Nacional y un Arquitecto responsable de elaborar planos y dirigir las obras que se emprendieran en Palacio Nacional.

En 1853 el "Reglamento para el Gobierno Interior de Palacio Nacional" contemplaba, además de los cargos anteriores, un capellán y un relojero. En 1901 el "Reglamento para el Servicio Militar en las Residencias Oficiales del Poder Ejecutivo", suprime el cargo de Gobernador de Palacio y lo sustituye por un Jefe Militar de las Residencias Presidenciales.

En 1902 el "Reglamento Provisional de la Intendencia de los Palacios Nacional y de Chapultepec", designa a un intendente como Jefe de las Residencias Presidenciales independiente del Jefe Militar, cuyas funciones serían entre otras, las de proporcionar seguridad al Presidente de la República en el interior de los Palacios, tener en orden y perfecto servicio las Residencias Presidenciales y controlar y coordinar con el Jefe Militar los servicios diarios de los carruajes para la Presidencia.

A mediados de la década de los años treinta comienza la institucionalización y especialización de las oficinas de la Presidencia. Por Decreto promulgado el 31 de diciembre de 1936 se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda, mismo que por acuerdo presidencial del 10 de julio de 1937 tomó el nombre de Departamento de Prensa y Publicidad. Le fue encomendado difundir las actividades presidenciales y se adscribió la Oficina de Quejas, ocupada principalmente de cuestiones agrarias.

A partir de 1940 se formalizó la Oficina Administrativa, misma que tenía por objeto manejar los fondos presupuestarios autorizados asignados a las unidades administrativas presidenciales.

En 1946 esa Secretaría se denomina Secretaría Privada del Primer Magistrado. Esta se integraba por áreas que atendían asuntos de prensa e información interna y externa; acuerdos presidenciales, teléfonos, telégrafos y

radiotelecomunicaciones, la correspondencia y documentación enviada al Presidente de la república.

En 1949 se transforma en la Secretaría de la Presidencia, sin alterar la organización administrativa de 1947. Adopta una vez más el nombre de secretaria Particular en octubre de 1954, para ser sustituida por la Secretaría Privada en 1958.

Con la Ley de Secretarías y departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, reuniendo las funciones de planeación, coordinación, inversión pública y el estudio de las modificaciones que deberían hacerse a la administración pública. También le correspondía estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución, registrar las leyes y decretos promulgados por el Presidente de la república. Asimismo, desempeñaba las funciones que habían sido encomendadas a la secretaria Particular, tales como: correspondencia, prensa e información interior y exterior, acuerdos presidenciales, integración de informes presidenciales, oficina de telecomunicaciones, oficialía de partes, extractos de correspondencia y traducciones.

En 1964 se crea la dirección General de Difusión y Relaciones Públicas para ejercer la función de información antes encomendada a la secretaria Privada. La Ley Orgánica de la administración Pública Federal, expedida en 1976, suprime la Secretaría de la Presidencia y crea la Presidencia de la República. Forman parte de ésta las oficinas auxiliares del Titular del Poder Ejecutivo.

Durante el año 1983 se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República. Asimismo se crea la Dirección General de Comunicación Social en 1983. Posteriormente se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

El 5 de junio de 1992 se crea la Oficina de la Presidencia de la República, así como la creación de la Coordinación de atención Ciudadana de la Presidencia de la República en 1996; y el 19 de diciembre de 1997 se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República.

### **3.5.1.2. Atribuciones**

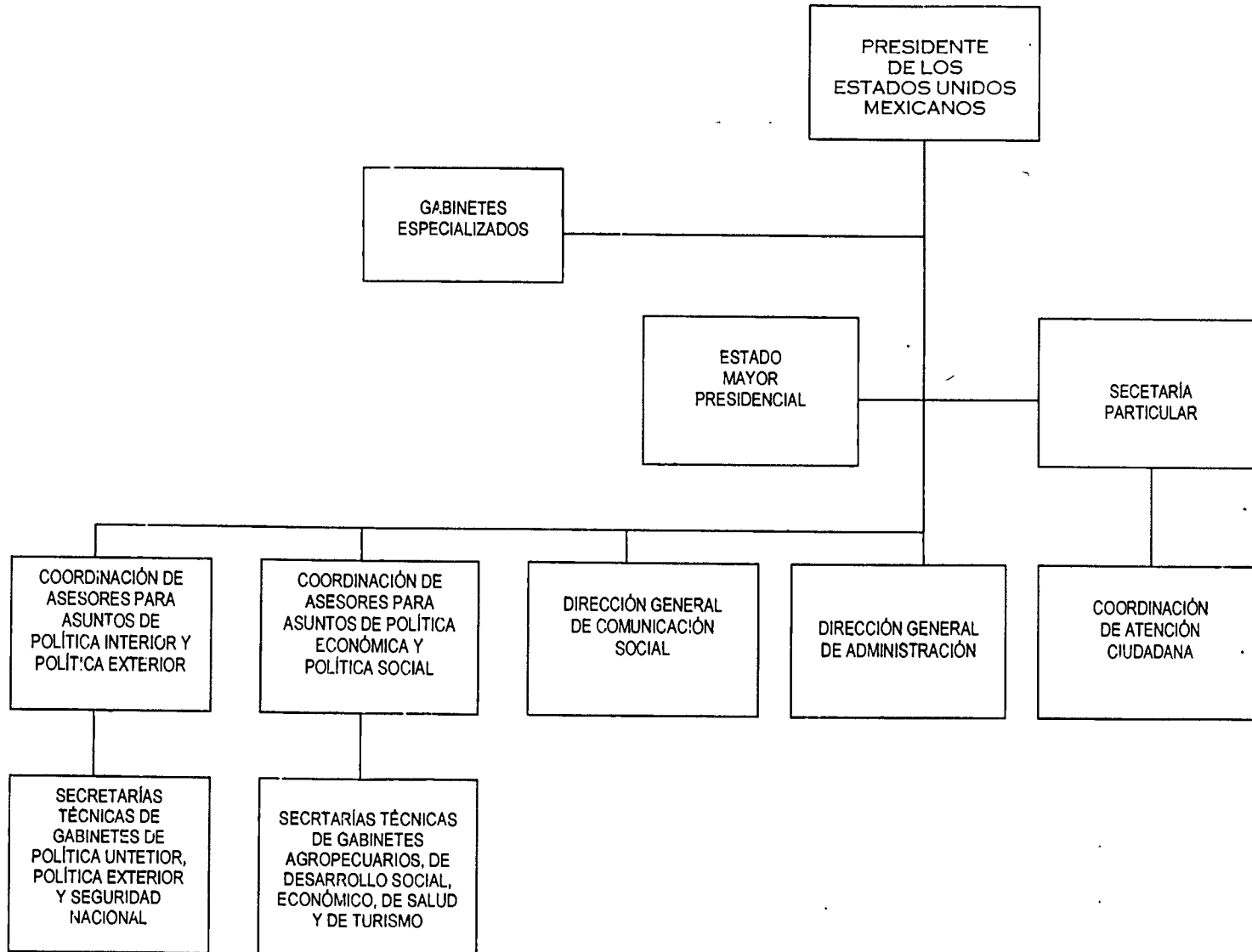
“Realizar y coordinar, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal; Presentar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República; Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales; Verificar la realización de los programas e instrucciones

que expresamente señale el Titular del Ejecutivo cuando abarquen a más de una dependencia, Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarda el cumplimiento de los mismos..."<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Acuerdo Presidencial. Diario Oficial de la Federación del 5 de junio de 1992.

# PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



### **3.5.2. Las Secretarías de Estado**

Se trata de órganos superiores de carácter administrativo que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, al frente de cada Secretaría de Estado habrá un Secretario, que es la persona física, titular de una secretaría, el cual es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; en este orden de ideas, la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza.

La Secretaría de Estado es el órgano compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo Federal.

Las Secretarías de Estado están previstas en los artículos 90 a 93 de la Constitución, así como en el artículo 89, Fracción II, por lo que forman parte del Poder Ejecutivo Federal, en el nivel jerárquico superior, únicamente después del Presidente de la República; internamente, cada secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado.

En cada Secretaría existen varios subsecretarios que denominan de acuerdo con la rama específica que atienden, después de éstos existe un Oficial Mayor, que generalmente se encarga de las gestiones administrativas y relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la Secretaría y en ciertos aspectos del presupuesto, posteriormente se encuentran una serie de Direcciones y Unidades que, de acuerdo con una división lógica del trabajo, realizan actividades específicas, estas Direcciones y Departamentos pueden dividirse en secciones, en mesas, en juntas, comisiones, etc., de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa que viene a ser el oficial administrativo, quien realiza las funciones materiales o de menor importancia.

En cada Secretaría existen ciertos órganos específicos que no son direcciones ni departamentos; así, tenemos por ejemplo, que en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existen la Tesorería de la Federación y la Procuraduría Fiscal de la Federación, etc., que tienen su propia Ley Orgánica para regular sus atribuciones.

Asimismo, hay Secretarías que cuentan con cuerpos consultivos integrados por elementos de la propia Secretaría, de otras Secretarías o Departamentos y de los particulares, para, precisamente, escuchar las opiniones autorizadas de la industria o de actividades económicas importantes en relación a las medidas que puede tomar el Estado en un momento dado. También cuentan

las Secretarías con organismos desconcentrados, que por ser el tema central de este trabajo, los estudiaremos más adelante.

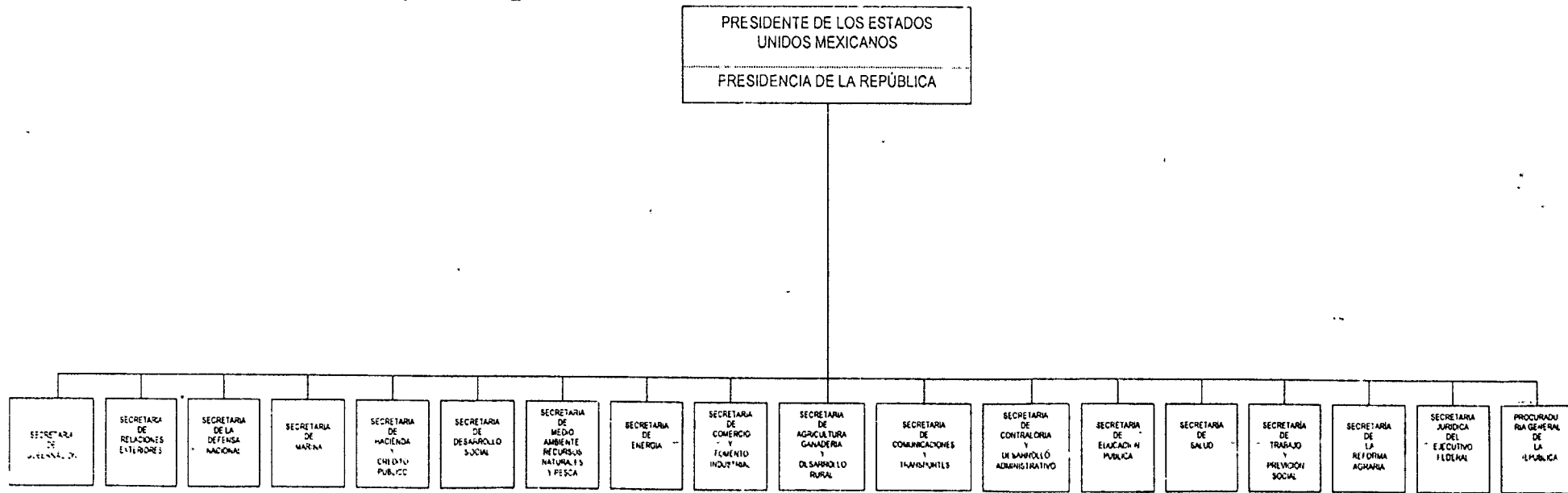
La L.O.A.P.F., en su artículo 26 establece que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En virtud de que las competencias tanto de las Secretarías como del Departamento del Distrito Federal y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se encuentran previstas en un sin número de disposiciones, y tomando en cuenta que cambian con frecuencia, resulta imposible y además, a nuestro juicio por no ser el tema esencial del presente trabajo, impráctico hacer un cuadro que abarcara todas las actividades, por lo que hemos adoptado por señalar las principales atribuciones de dichas dependencias.



# ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA



### **3.5.2.1. Secretaría de Gobernación**

La Secretaría de Gobernación es una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de regular y conducir la política interior del país bajo firme propósito de lograr la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo integral, la protección, la seguridad y el bienestar de todos los mexicanos en un Estado de Derecho, mediante una vocación de servicio y de compromiso para la administración eficaz y eficiente de los recursos a ella asignados por el pueblo de México.

#### **3.5.2.1.1. Antecedentes**

La Secretaría de Gobernación tiene sus orígenes en la Secretaría de Gobierno creada por el artículo 134 de la Constitución de Apatzingan del 24 de octubre de 1814 y en las Secretarías de Relaciones Exteriores e Interiores y de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que figuran en el “Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del despacho Universal” del 8 de noviembre de 1821.

El 29 de diciembre de 1836 son expedidas las Leyes Constitucionales, citando el artículo de la cuarta Ley al Ministerio de lo interior, el cual concentraba en una sola dependencia las atribuciones de gobierno.

En las “Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República” del 28 de septiembre de 1941, se establece que habrá cuatro ministros, siendo uno de ellos el de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyos nombramientos no fueron publicados oficialmente.

Posteriormente, el 18 de octubre de ese mismo año, el Presidente Antonio López de Santa Anna comunica, mediante Circular, que a los negocios de lo exterior se agregan los de gobernación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Con las “Bases de Organización Política de la República Mexicana” del 13 de junio de 1843, las atribuciones del antiguo Ministerio de lo Interior se distribuyen en los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía y el de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

El 22 de abril de 1853 las “Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución” depositaron las atribuciones de gobierno en las Secretarías de Relaciones Interiores y la de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Veinte días después, por decreto del 12 de mayo se establece la Secretaría de Estado y de Gobernación que sustituye a la de Relaciones Interiores.

El 15 de marzo de 1856 aparece el "Estatuto Orgánico Provisional de la República". En su artículo 86 las atribuciones de gobernación siguen divididas entre dos Secretarías de Estado, cuyas denominaciones varían a lo largo del tiempo, pero conservando los apelativos de "Gobernación" y de "Justicia".

El 23 de febrero de 1861 por el "Decreto de Gobierno, Distribución de los Ramos de Administración Pública para su despacho entre seis Secretarías de Estado", las atribuciones de gobernación fueron ejercidas por las Secretarías de Estado y del Despacho de Gobernación y de Justicia e Instrucción Pública.

El 10 de abril de 1865 el Estatuto del Imperio Mexicano divide las atribuciones de gobernación en los departamentos de Estado, de Gobernación y de Justicia.

El Decreto del Congreso del 13 de mayo de 1891 distribuyó los negocios de gobierno entre las Secretarías de Estado y del Despacho de Gobernación y de Justicia e Instrucción Pública.

Por Decreto del 9 de diciembre de 1913, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, establece ocho Secretarías, incluyendo la de Gobernación.

Posteriormente, Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, expidió el 14 de abril de 1917 la Ley de Secretarías de Estado. La Secretaría de Gobernación se denominó Secretaría de Estado, asumiendo las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por decreto del 1º de mayo de 1917 se sumaron a la Secretaría de Estado los negocios que habían pertenecido a la secretaría de Justicia en materia de gobierno interior; y conforme al decreto de 31 de diciembre del mismo año recobra su nombre la Secretaría de Gobernación, en vez de Secretaría de Estado.

De tal forma se fueron delineando las atribuciones de la actual Secretaría de Gobernación, a la que compete el despacho de los asuntos enumerados en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

### **3.5.2.1.2. Atribuciones**

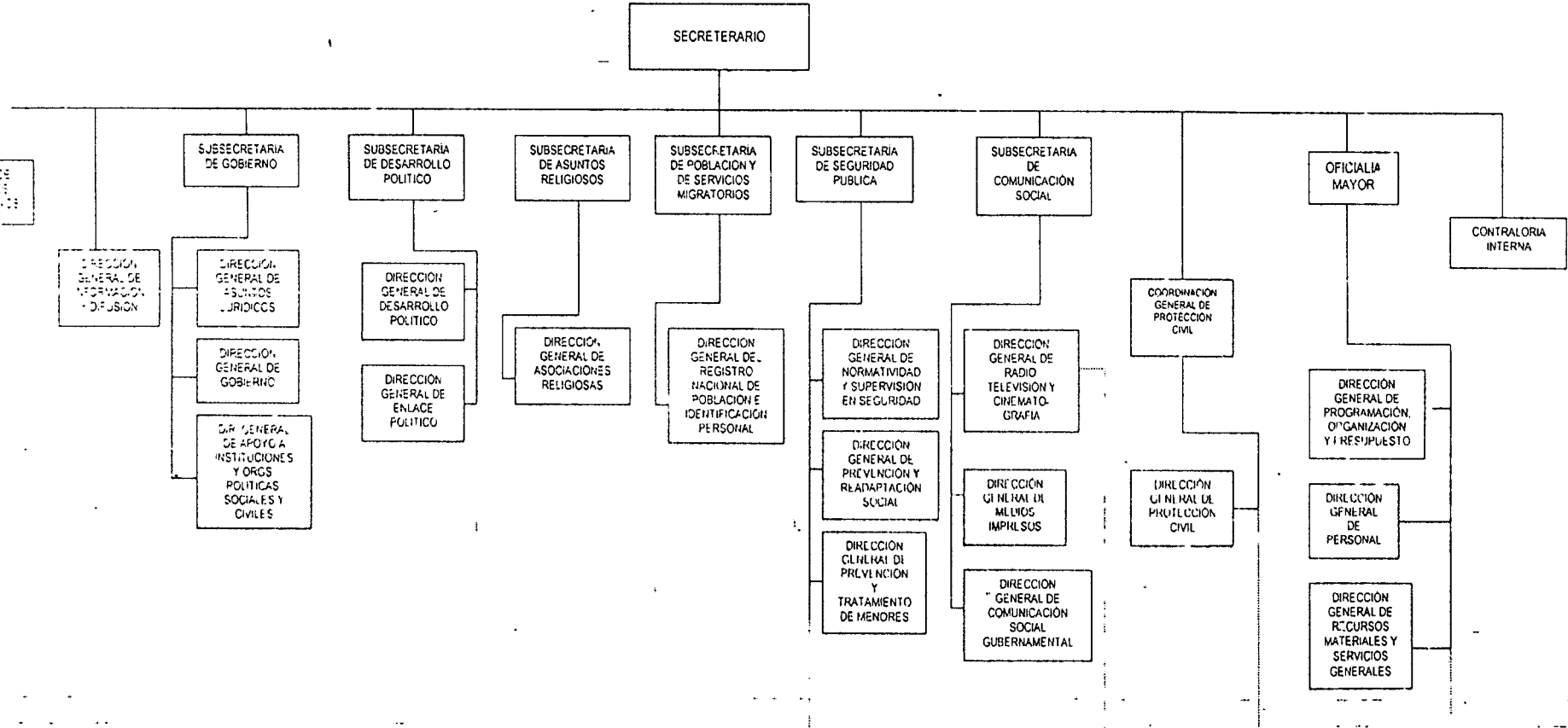
"Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo; Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República; publicar el Diario Oficial de la Federación; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las

garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento; cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan; aplicar el artículo 33 Constitucional; Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento Ejecutivo Federal, y los Procuradores de Justicia de la República; manejar el servicio nacional de identificación personal; expropiación por causa de utilidad pública, Archivo General de la Nación..."<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública, Ob. Cit. Art.27. P.6.

# SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



### **3.5.2.2. Secretaría de Relaciones Exteriores**

La Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de conducir la política exterior conforme a los principios normativos constitucionales e interviene en la celebración de tratados internacionales. Coordina acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el extranjero. Asimismo, dirige el Servicio Exterior en las esferas diplomática y consular, y presta servicios en la materia a particulares mexicanos y extranjeros dentro y fuera del país. Todo ello con el fin de propiciar un mejor nivel de desarrollo para los mexicanos, afianzar los vínculos culturales con los nacionales radicados en el extranjero, robustecer las relaciones entre los gobiernos y las sociedades de las distintas naciones del mundo, así como fortalecer la imagen de México.

#### **3.5.2.2.1. Antecedentes**

En virtud del Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821, fue creada la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. El 7 de julio de 1826 se promulga el primer Reglamento Interior de la Secretaría.

En cumplimiento con el artículo 28 de la Carta Ley Constitucional del 28 de diciembre de 1836, esta dependencia toma el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores. Las "Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República" promulgada el 28 de septiembre de 1841, preveían el nombramiento de cuatro ministros, uno de los cuales era el de Relaciones Exteriores e interiores.

El 18 de octubre de 1841, al Ministerio de Relaciones Exteriores se le agregan los negocios de gobernación, adoptando el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. En dichas bases de Organización Política de la República Mexicana de 13 de junio de 1843 en su artículo 93, figuraban entre otros Ministerios el de Relaciones Exteriores, de Gobernación y Policía.

En las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución de 22 abril de 1853, en su artículo 1° se establecieron cinco Secretarios de Estado, siendo uno de ellos el de Relaciones Exteriores. Más tarde por Decreto del 12 de mayo de 1853, publicado durante el mandato del Presidente Antonio López de Santa Anna, se designan en el artículo 2° las secretarías de Estado, entre las cuales es mencionada la de relaciones Exteriores. La denominación anterior es modificada por el de Secretaría de relaciones exteriores y Gobernación, por Decreto de 6 de abril de 1861.

En el Estatuto del Imperio Mexicano, publicado el 10 de abril de 1865, se constituye el Departamento de Negocios Extranjeros y Marina. Durante el gobierno de Porfirio Díaz se establece el modo como deben describirse los negocios entre las Secretarías de Estado, por medio del decreto del 13 de mayo de 1891; señalándose en el artículo 1° a la de Relaciones Exteriores, nombre que conserva hasta la fecha.

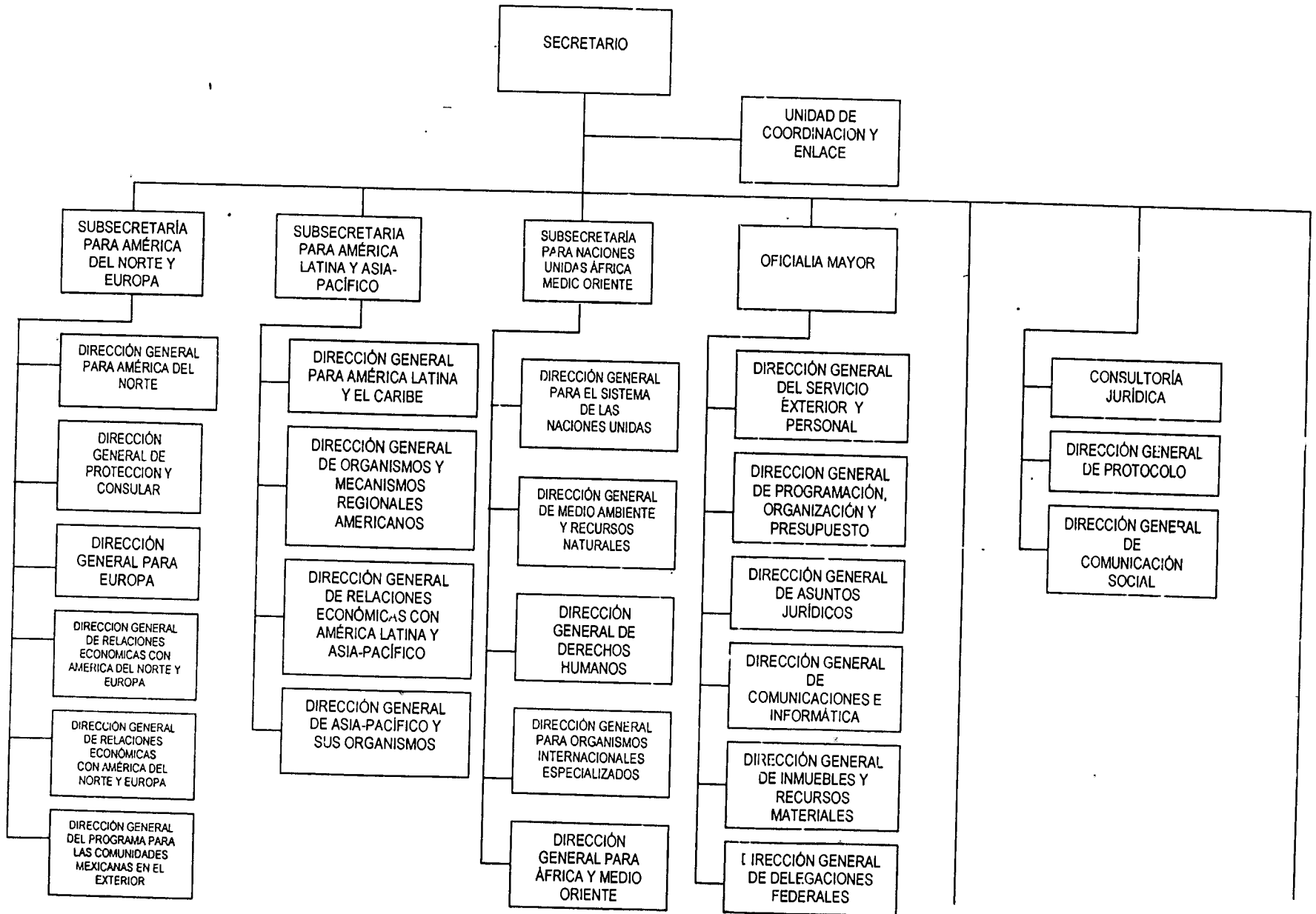
#### **3.5.2.2.2. Atribuciones**

"Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del servicio Exterior Mexicano; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales; de registro Civil; de auxilio judicial; y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero..."<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Ibidem, artículo 28. P. 9.

# SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES





### **3.5.2.3. Secretaría de la Defensa Nacional**

La Secretaría de la defensa Nacional se ocupa de administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; los cuales de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de su Ley Orgánica, señala "que son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I.- Defender la integridad, la Independencia y la Soberanía de la Nación;
- II.- Garantizar la seguridad interior;
- III.- Auxiliar a la población Civil en casos de necesidades públicas;
- IV.- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y,
- V.- En casos de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."<sup>59</sup>

#### **3.5.2.3.1. Antecedentes**

Durante el movimiento de Independencia, mediante el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana de 22 de octubre de 1814, sancionado en Apatzingán, Michoacán, se instituyó en su artículo 134 la Secretaría de Guerra.

Posteriormente, al triunfo de la Independencia, el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, del 8 de noviembre de 1821, creó la Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se instituyó un Gobierno Republicano, Representativo y Federal, compuesto por estados Libres y Soberanos en cuanto a su régimen interior, separándose por primera vez, los Supremos Poderes Federales en Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República y un Vicepresidente; el Legislativo, del Congreso General, subsistiendo la Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

Las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, establecieron un régimen centralista, con una nueva organización política en el país. La Cuarta Ley, artículo 28, relativo a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, creó el Ministerio de Guerra y Marina, determinación jurídica que fue ratificada el 13 de junio de 1843 en las bases de Organización Política de la República Mexicana.

---

<sup>59</sup> Ley Orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1995.

Restablecido el Federalismo en 1846, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y el 22 de abril de 1853 se expidieron las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, figurando en su artículo primero, el Ministerio de Guerra y Marina, ratificando esta disposición, en el artículo 86 del Estatuto Orgánico Provisional de la República, expedido el 25 de mayo de 1856.

No obstante la promulgación de la Constitución Política de la República de 1857, que restauró constitucionalmente el federalismo en el país, el Ministerio conservó su denominación y no fue hasta el 23 de febrero de 1861, que con el Decreto sobre la Distribución de los Ramos de la Administración Pública, cambió su denominación por el de Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, reiterando su existencia los Decretos del 12 de junio y 16 de diciembre del mismo año, 13 de mayo de 1891 y 3 de diciembre de 1913.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los Decretos del 14 de abril y 31 de diciembre del mismo año, así como los del 6 de abril de 1934 y 31 de diciembre de 1935 ratifican la existencia de la Secretaría de Guerra y Marina.

Cambia su denominación por el de Secretaría de la Defensa Nacional, según el Decreto publicado el 1° de noviembre de 1937; y por disposición jurídica de 30 de diciembre de 1939 se creó el Departamento de Marina Nacional, separando esas funciones de la Secretaría.

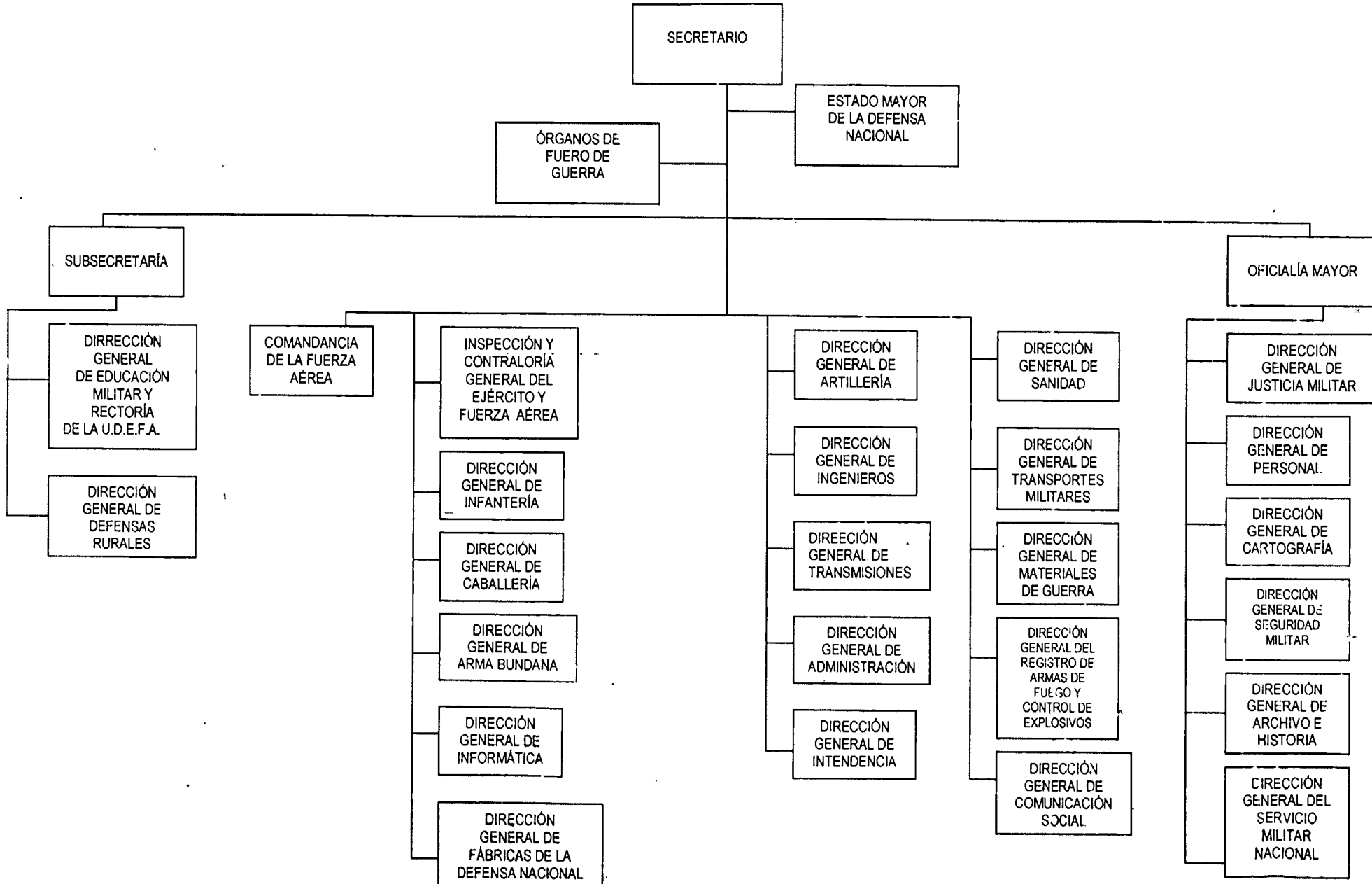
Los Decretos de 1939, 31 de diciembre de 1940, 21 de diciembre de 1946 y 24 de diciembre de 1958, así como el del 29 de diciembre de 1976 que promulga la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ratifica su competencia y denominación como Secretaría de la Defensa Nacional.

### **3.5.2.3.2. Atribuciones**

"Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar nacional; organizar las reservas del Ejército y la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; administrar la justicia militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil..."<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública, Op. cit. Artículo. 29. P.10.

# SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL



#### **3.5.2.4. Secretaría de Marina**

La Secretaría de Marina es la encargada de emplear el poder naval de la federación para la seguridad y la defensa exterior del país en los mares, costas e islas nacionales a fin de salvaguardar la soberanía nacional y proteger los recursos marítimos.

##### **3.5.2.4.1. Antecedentes**

La historia de la Secretaría de Marina se constituye oficialmente al triunfo de la Independencia, cuando la Junta provisional Gubernativa expide, el 8 de noviembre de 1821, un Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Interiores, Guerra y Marina, Hacienda y del despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Durante todo el ese siglo los asuntos relativos a las costas y mar patrimonial estuvieron a cargo de la secretaría de Guerra y Marina. Cabe destacar que en 1857 se crea oficialmente la Heroica Escuela Naval Militar, en el puerto de Veracruz, Veracruz.

Por otro lado, a efecto de reformar e introducir cambios y modificaciones necesarios en las Ordenanzas Militares y Leyes conexas, así como en la organización y diversos servicios del Ejército y Armada Nacionales, se aprueba la Ordenanza General de la Armada, que es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1912.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 31 de diciembre de 1917 se estableció que la Secretaría de Guerra y Marina administrara las Escuelas Náuticas, la Marina de Guerra, los Arsenales y Diques, el Servicio Médico Militar y Naval, la Justicia Militar y la expedición de Patentes de Corso.

Esta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se reformó en 1939, publicándose en el Diario Oficial el 31 de diciembre de ese año las modificaciones respectivas. Dentro de éstas, la más importante fue la creación del Departamento de la Marina Nacional, con el propósito de concentrar en una sola dependencia los asuntos nacionales relacionados con el mar, fusionándose en dicha Dependencia los servicios de la Armada Nacional, de la Marina Mercante, de Obras Marítimas, de Pesca e Industrias Conexas, la administración de los astilleros y diques, la protección y conservación de los recursos del mar, la investigación de la fauna y la flora acuáticas, y la recolección y archivo de la información relativa al mar.

Un año más tarde, el 31 de diciembre de 1940, se estableció que el Departamento de la Marina Nacional se elevara a Secretaría de Estado, ya que así lo ameritaba el despacho de los asuntos que tenía encomendados. Así el 15 de marzo de 1941 se expidió el Reglamento Interior de la ya entonces Secretaría de Marina. En este reglamento se formaliza el establecimiento de la Subsecretaría de Marina, de la Oficialía Mayor de Marina y de la Dirección General de la Armada, entre las instancias más importantes.

Para fortalecer la organización de la Marina de Guerra del país, el 3 de agosto de 1944 se publicó la Ley Orgánica de la Armada, instrumento jurídico de gran importancia, ya que especificó de mejor manera la organización de la Dirección General de la Armada y las instalaciones navales en las costas mexicanas.

Más adelante, con el fin de asegurar la unidad de mando y de adaptarse a las crecientes necesidades operativas en materia de vigilancia costera y de defensa de la soberanía en aguas nacionales, el 8 de enero de 1952 se reformó la Ley Orgánica de la Armada de México, en la cual se modificó la denominación de la Dirección General de la Armada por la Comandancia General de la Armada.

Cabe destacar también que el 30 de noviembre de 1970 se crea el Centro de Estudios Superiores Navales, dependiente de la Comandancia General de la Armada, a través del Estado Mayor, con el fin de preparar al personal en diversas especialidades profesionales.

A fin de actualizar el marco normativo de la armada a los nuevos retos del país, el 12 de marzo de 1972 se publicó la Ley Orgánica de la armada de México. En ésta se establece que la estructura del Instituto Armado está formada por la Comandancia General; Regiones, Zonas y sectores Navales; Fuerzas Operativas y Establecimientos Navales.

En 1976 con motivo de la reforma administrativa emprendida por el gobierno federal de ese entonces, se transfirieron de la Secretaría de Marina a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes todas las funciones relativas al transporte marítimo que la primera tenía asignadas, por lo que le fueron adscritas a la segunda las Direcciones Generales de Operación Portuaria, de Marina Mercante; de Obras Marítimas y de Dragado, y la parte correspondiente al Señalamiento Marítimo. LO anterior quedó formalizado en la L.O.A.P.F., publicada el 29 de diciembre de 1976. Meses después, a fin de delimitar los ámbitos de competencia de la nueva estructura básica, entró en vigor el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, a partir del 10 de mayo de 1977.

Posteriormente, el 14 de enero de 1985 se expide una nueva Ley Orgánica de la Armada de México, donde se establece la organización y funcionamiento de ésta de acuerdo al desarrollo y necesidades que requiere el

país. Para tal efecto su estructura, en comparación con la que establecía la Ley de 1972, presentó principalmente las siguientes modificaciones: se considera a los Organos de Justicia Naval y la Comandancia General de la Armada cambia de denominación a Jefatura de Operaciones Navales. Acorde con estas modificaciones, el 11 de febrero de 1986 entra en vigor el nuevo Reglamento Interior de la dependencia.

En 1990, por disposición del mando, se efectúan diversas adecuaciones a la estructura básica de la Secretaría, por lo que se expide un nuevo Reglamento Interior que entra en vigor el 31 de enero de 1990.

En 1993, con el objetivo de racionalizar la estructura de la Armada y lograr mayor eficiencia en el desarrollo de las operaciones a cargo, el 24 de diciembre es expedida la nueva Ley Orgánica de la Armada de México. Con esta Ley desaparece la jefatura de Operaciones Navales y las Coordinaciones Generales que tenían adscritas. El 26 de abril de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría, en el que se establecen las adecuaciones mencionadas en ese párrafo.

Por último, el 1 de febrero de 1996, con base en un estudio de su estructura y con el fin de mantener un aparato administrativo racional, el Alto Mando autorizó la estructura orgánica y planilla de puestos de todos los órganos, unidades, establecimientos e instalaciones de la Secretaría de Marina, misma que fue dictaminada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1997.

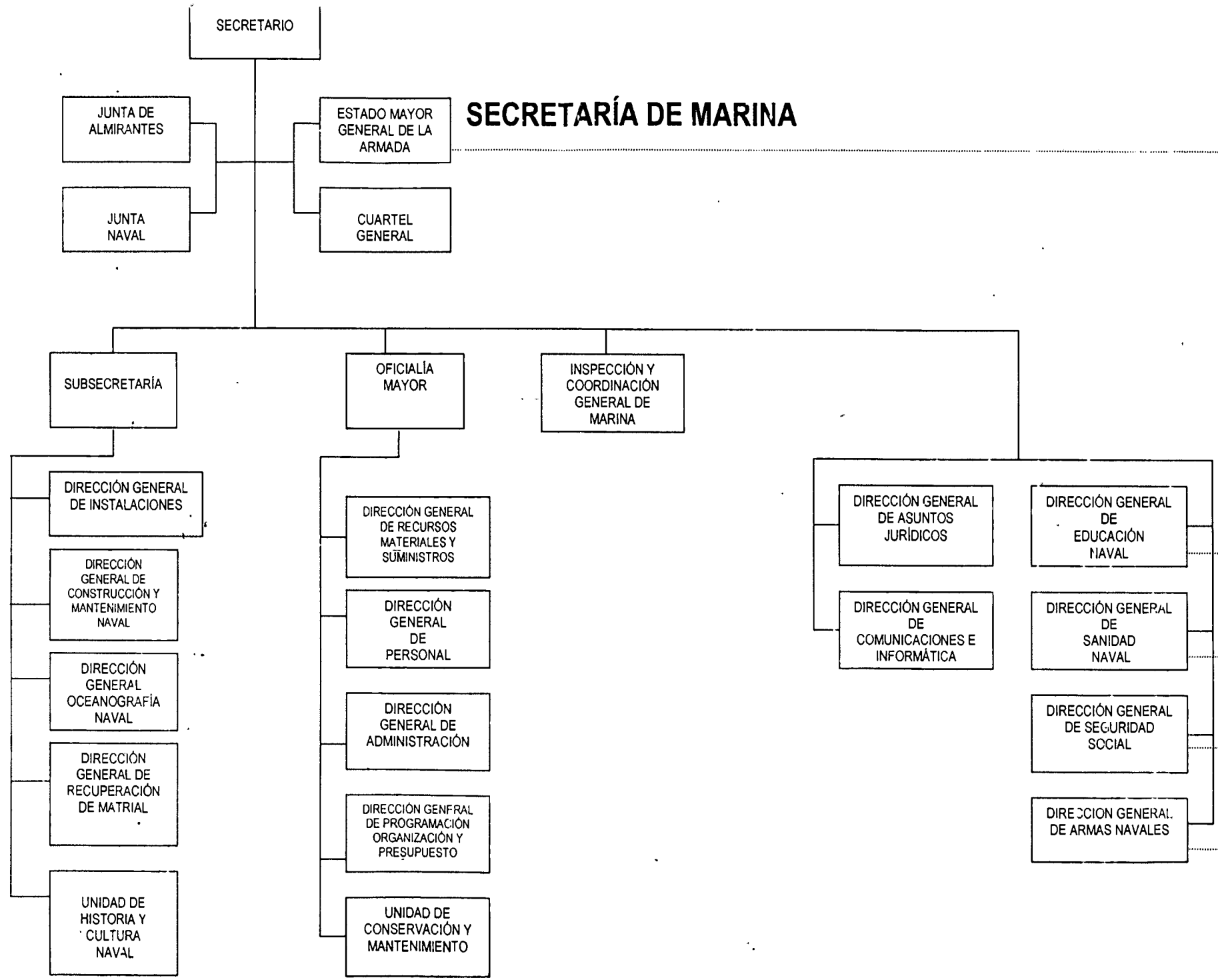
#### **3.5.2.4.2. Atribuciones**

“Organizar, administrar y preparar la Armada; manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; inspeccionar los servicios de la Armada; otorgar y administrar el servicio de policía marítima...”<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ibidem, Art.30. P. 11

# SECRETARÍA DE MARINA



### **3.5.2.5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable de planear, conducir y regular el Sistema Financiero Mexicano con base en las políticas y prioridades que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de garantizar a la Nación una sólida estructura económica que permita coadyuvar al desarrollo nacional a través de un marco justo y equitativo que procure elevar el nivel de vida de los mexicanos.

Asimismo, se encarga de planear, coordinar, evaluar y vigilar el gasto público federal procurando la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal, dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación e imponer sistemas tributarios a fin de captar ingresos para el financiamiento del gasto público.

#### **3.5.2.5.1. Antecedentes**

El primer antecedente se encuentra en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del despacho Universal expedido el 8 de noviembre de 1821, el cual crea a la Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de ese mismo año existía la Junta de Crédito Público.

En 1824 el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, para ello expidió, el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, que reserva al Secretario de Hacienda la vigilancia de las casas de moneda, incorpora el sistema de correos al ministerio y establece la Tesorería General de la Federación y la Contaduría de Hacienda.

Por disposición del artículo 28 de las Leyes Constitucionales de 1836 que dan origen al Gobierno Centralista, se creó el Ministerio de Hacienda en sustitución de la Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda.

El 27 de mayo de 1852 se publicó el Decreto por el que se modifica la organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecede que motivó que el 12 de mayo de 1853 mediante Decreto se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1861 se reestructura la S.H.C.P., a la que se integra la Tesorería General de la Federación que hasta entonces funcionaba en forma independiente.



Por lo que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano decretado el 10 de abril de 1865, dispone la creación del Departamento de Hacienda.

Fue hasta el 13 de mayo de 1891 que mediante Decreto que establece las Secretarías de Estado para el despacho de los negocios del orden administrativo federal, la dependencia ve incrementadas sus atribuciones con lo relativo al comercio, designándola Secretaría de Hacienda, crédito Público y Comercio.

Por medio del Decreto que distribuye los ramos de la Administración Pública, recupera el nombre de secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el año de 1917 las atribuciones en materia de comercio se separan de la Secretaría para transferir a la Secretaría de Industria y Comercio, por lo que nuevamente se modifica su denominación por el de Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta hoy vigente.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, las atribuciones en materia de programación y presupuestación del gasto público federal son transferidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con el fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la LOAPF, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a la S.H.C.P., se le confirieron las atribuciones en materia de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica de las fiscales, financieras y crediticias.

Finalmente, mediante Decreto del 15 de diciembre de 1995 se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria que crea al servicio de Administración Tributaria como órgano de administrativo desconcentrado de la S.H.C.P., y cuyo objeto es la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones y mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios, para el financiamiento del gasto público, debiendo observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera.

### **3.5.2.5.2. Atribuciones**

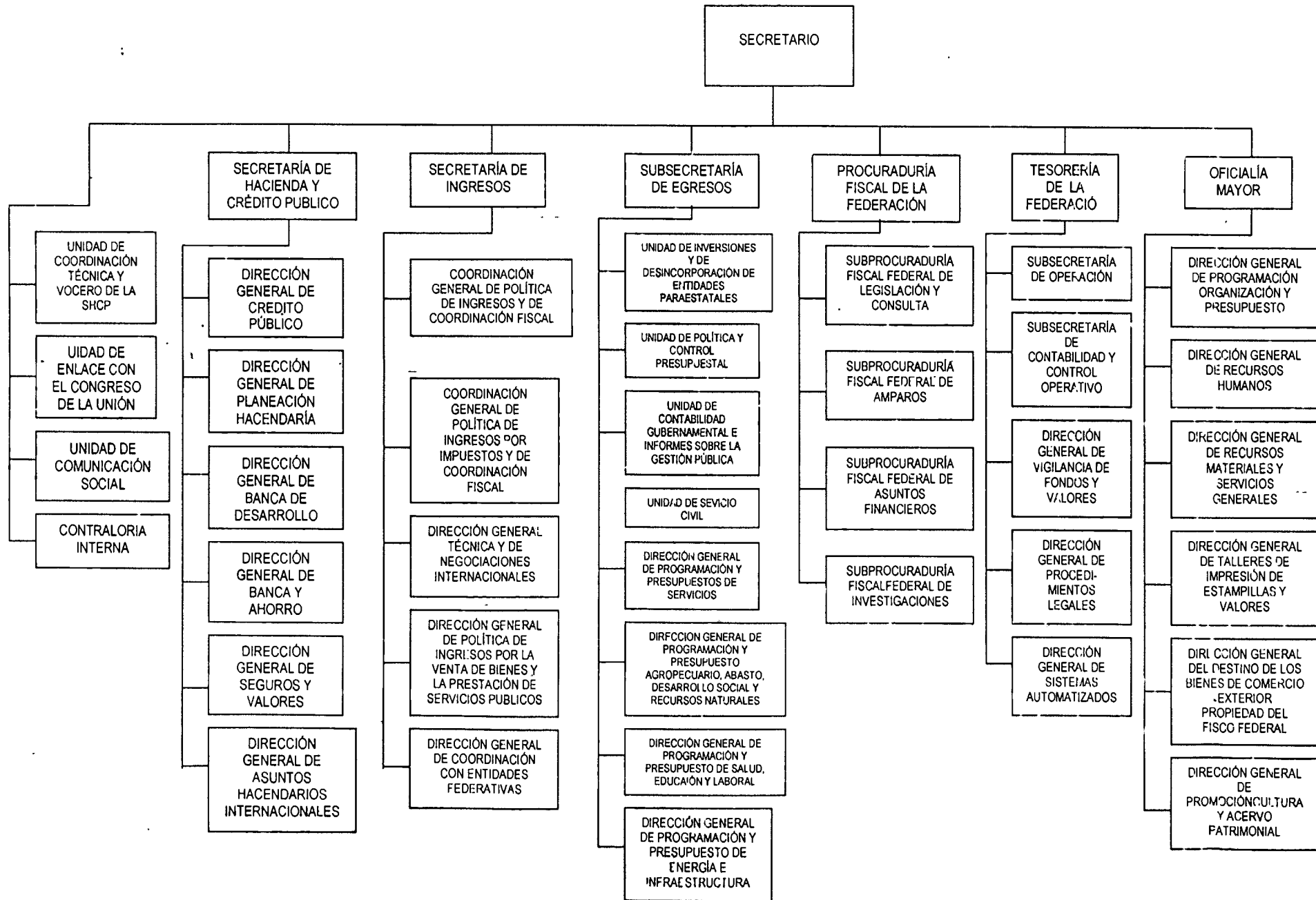
“Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan correspondiente;

proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del distrito Federal; manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal; formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional..."<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ibidem. Artículo. 31 P.11.

# SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



### **3.5.2.6. Secretaría de Desarrollo Social**

S.E.D.E.S.O.L., es una dependencia del Gobierno Federal que formula y conduce la política social en materia de desarrollo urbano, vivienda, abasto social, y superación de la pobreza, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, dirigida a la población en general con especial atención a la de escasos recursos para elevar su nivel de vida.

#### **3.5.2.6.1. Antecedentes**

Con la finalidad de atender en una sola dependencia del Ejecutivo una serie de programas que dieran congruencia a las políticas de atención a los sectores sociales más desprotegidos del país, se crea la Secretaría de Desarrollo Social S.E.D.E.S.O.L., mediante el decreto publicado el 25 de mayo de 1992, en el Diario Oficial de la Federación.

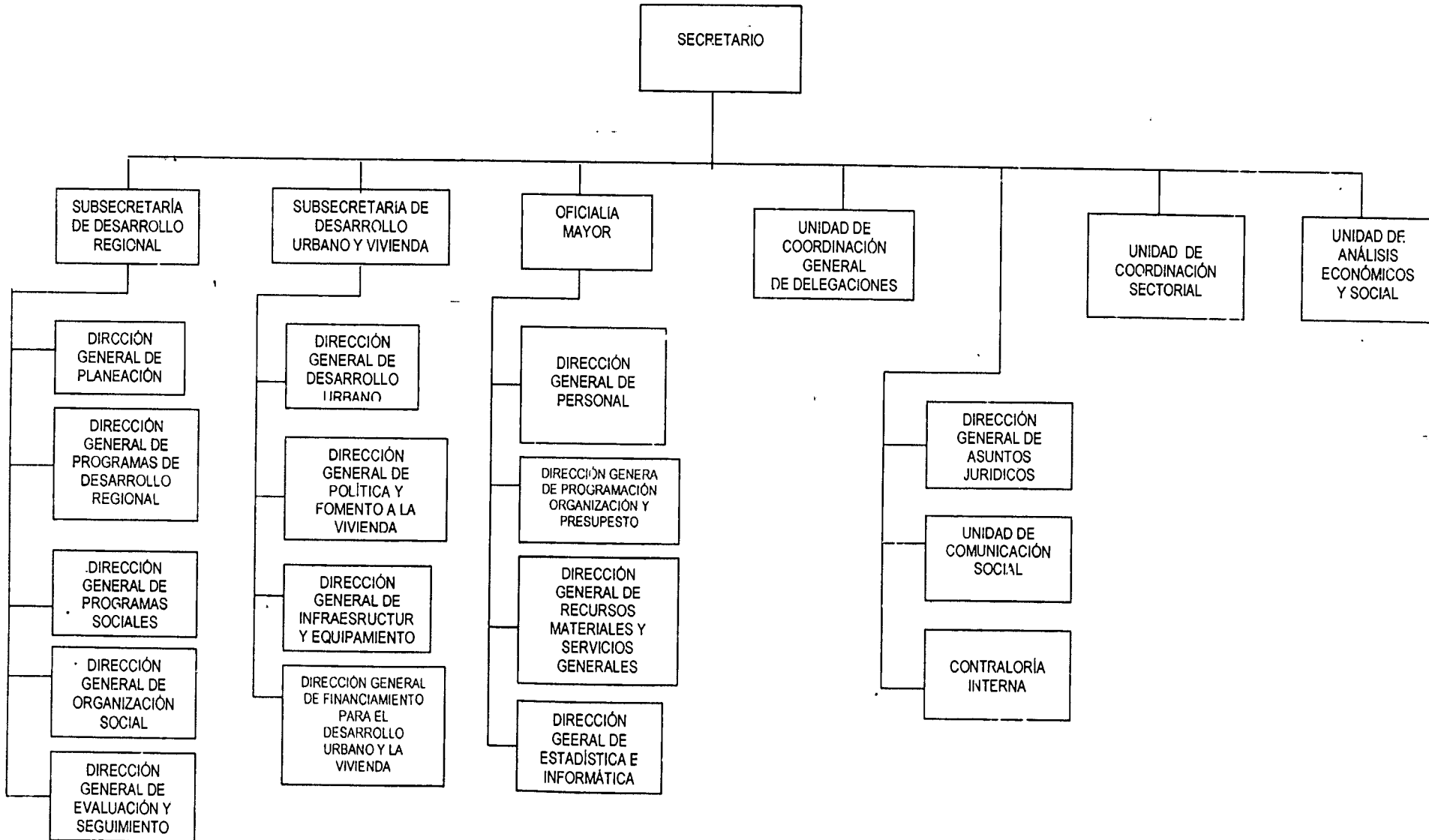
La Secretaría se formó por una serie de atribuciones en materias de: desarrollo social, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología que le transfieren las extintas Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y parte de la secretaría de Programación y Presupuesto, en particular las de la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad.

#### **3.5.2.6.2. Atribuciones**

“Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control; evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda; promover y concretar programas de vivienda y desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado...”<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Ibidem, Artículo 32. P.13.

# SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL



### **3.5.2.7. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**

Fomentar el aprovechamiento duradero de los recursos renovables y del medio ambiente que consolide el desarrollo presente y futuro de los mexicanos; que permita una mejor calidad de vida para todos; que propicie la superación de la pobreza y contribuya a un crecimiento económico basado en procesos productivos y tecnologías que no degraden los recursos ni la calidad del ambiente.

#### **3.5.2.7.1. Antecedentes**

Las primeras acciones del gobierno mexicano para la regulación del medio ambiente comenzaron antes de los años cuarenta, con la Ley de Conservación de Suelo y Agua. En 1973, y como respuesta a los problemas de salud por la contaminación atmosférica, se creó la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Secretaría de Salubridad y asistencia con el objeto de establecer normas en materia ecológica.

En 1882 se establece la secretaría de desarrollo Urbano y ecología S.E.D.U.E., para formular e impulsar la política ecológica. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social S.E.D.E.S.O.L., en mayo de 1992, constituyó un avance más en política ambiental con atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular en su relación con los aspectos ecológicos.

El 28 de diciembre de 1994 se crea la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca SEMARNAP, retomando las funciones de las extintas secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Pesca, así como algunas funciones de la Secretaría de Desarrollo Social. La SEMARNAP surge de la necesidad de articular en una sola institución, la responsabilidad de formular y vigilar el cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental.

#### **3.5.2.7.2. Atribuciones**

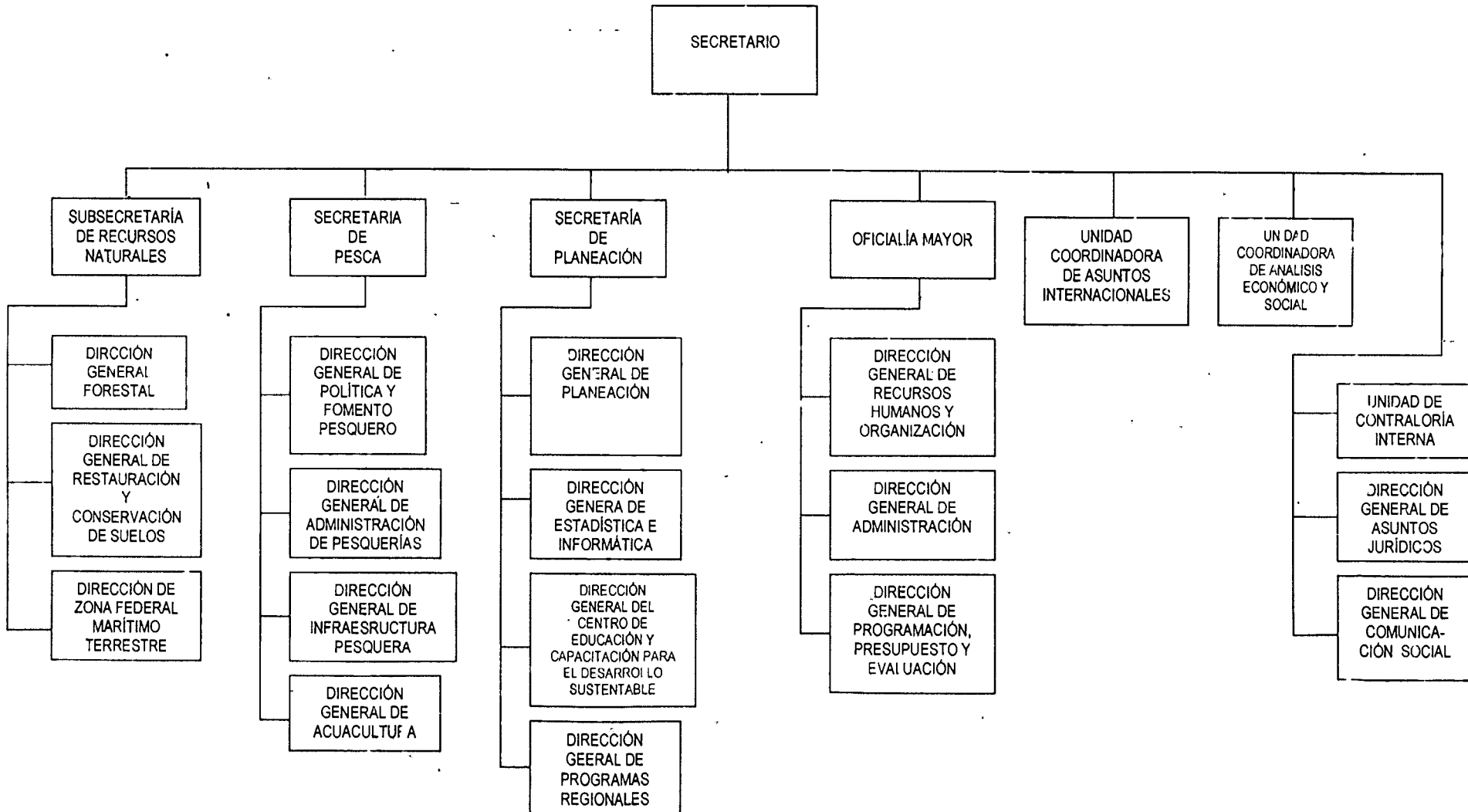
“Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades; vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales,

estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales; ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica; evaluar la calidad del medio ambiente. .."<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ibidem, Artículo. 32 Bis. P. 15.

# SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA





### **3.5.2.8. Secretaría de Energía**

“La Secretaría de Energía es responsable de conducir, controlar y ejercer la Política Energética del País realizando sus actividades en forma sistemática y programada conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática con base en las políticas y prioridades del Desarrollo Nacional que se establezcan; impulsar proyectos de inversión en el Sector de la Energía, en los que se fomente la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones legales aplicables; promover los intereses Energéticos de México en el mundo tanto a nivel bilateral como multilateral y con estricto apego a los lineamientos estipulados en el Programa Sectorial y en materia de política exterior; participar y expedir normas relacionadas con la distribución de gas L.P. y el ahorro y uso eficiente de la energía; así como regular y vigilar la seguridad nuclear y salvaguardias.”<sup>65</sup>

#### **3.5.2.8.1. Antecedentes**

El primer antecedente se encuentra en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal expedido el 8 de noviembre de 1821, donde a la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, se atribuyen facultades para la atención de todas las ramas económicas.

Las atribuciones de la actual Secretaría de Energía formaron parte de diferentes Secretarías y Departamentos de Estado a partir de 1821 siendo entre ellas: el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio creado mediante Decreto publicado el 22 de abril de 1853, la Secretaría de Fomento creada por el Decreto del 23 de febrero de 1861, la Secretaría de Industria y Comercio creada por Decreto del 14 de abril de 1917 y por la Secretaría de la Economía Nacional a partir de 1932.

Hasta 1946, las atribuciones de custodia y salvaguardia de bienes nacionales pertenecían a la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la cual se le encomiendan las atribuciones antes descritas.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, cambió la denominación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por Secretaría de Patrimonio Nacional SEPANAL, donde le encomendaba entre otros asuntos los de poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables,

---

<sup>65</sup> Manual de Organización de la Secretaría de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1998.

incluyendo los de dominio público y de uso común, así como los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general.

El 29 de diciembre de 1976 se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual se determina que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial sustituya a la SEPANAL, encomendándole entre otros asuntos los de la coordinación y evaluación del sector industrial, incluyendo al sector minero y energético. Asimismo, se le atribuyen las siguientes facultades: asesorar técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias; participar en el industria de transformación y en la industria eléctrica; proteger y fomentar la industria nacional; proponer el desarrollo de la industria pequeña y rural, así como regular la organización de productores industriales; promover y realizar la investigación técnico-industrial; estimular el desarrollo de los energéticos; regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; establecer y vigilar las normas y especificaciones industriales e intervenir en el desempeño de las industrias extractivas.

El 26 de enero de 1979 se publica la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear. Esta Ley crea la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias CONASENUSA, otorgándole figura jurídica de órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y con los objetivos de garantizar el funcionamiento de las instalaciones nucleares radiactivas y de laboratorios, así como garantizar a la población las condiciones de protección necesarias y suficientes.

El 14 de diciembre de 1982 se expide el Decreto en el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se establece la sustitución de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal SEMIP, con objeto de delimitar de manera más especializada las áreas de los energéticos, la minería y la industria básica y estratégica.

Con el propósito de promover el uso eficiente de la energía, el 28 de septiembre de 1989 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía CONAE. Esta Comisión tiene el objetivo expreso de fungir como Órgano Técnico de Consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los Gobiernos de los Estados, Municipales y de los particulares en general.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de octubre de 1993, crea la Comisión Reguladora de Energía C.R.E.; otorgándole autonomía técnica a la autoridad reguladora de energía.

Finalmente el 28 de diciembre de 1994 por Decreto, la SEMIP, se transforma en Secretaría de Energía SE, con atribuciones para conducir la política energética del país, efectuar la planeación de mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas para el sector energético paraestatal y transfiriendo las atribuciones en materia minera a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

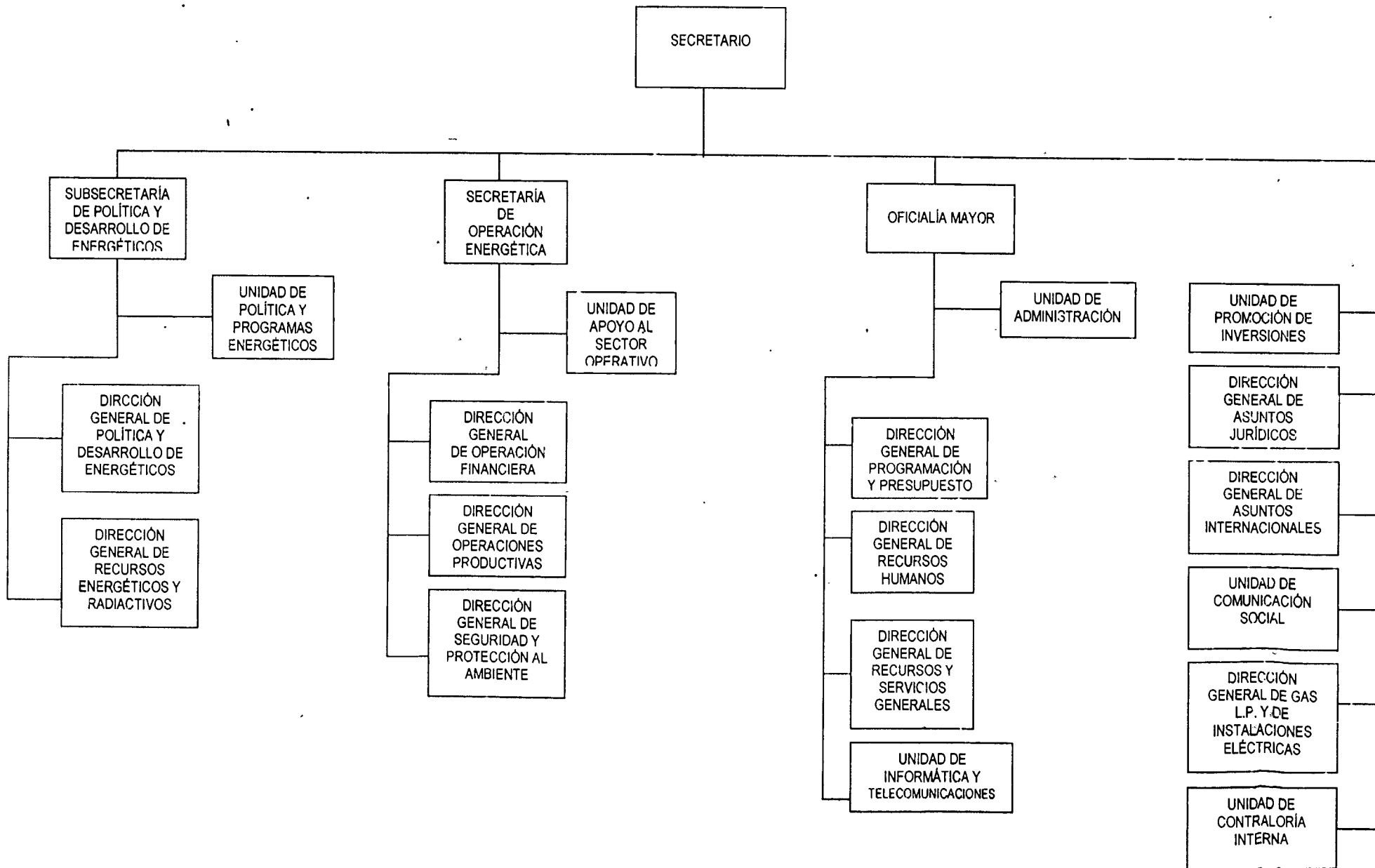
#### **3.5.2.8.2. Atribuciones**

“Conducir la política energética del país; ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal; otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables...”<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op. Cit. Art. 33. P. 19.

# SECRETARÍA DE ENERGÍA



### **3.5.2.9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es responsable de conducir las políticas generales de comercio exterior, comercio interior, industria, abastó, precios y en materia minera, así como de regular, orientar y estimular medidas de protección al consumidor, la inversión extranjera y la transferencia de tecnología y promover o, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial.

Lo anterior, con la finalidad de apoyar a las empresas comerciales e industriales en sus iniciativas para modernizarse y elevar su competitividad, mantener el dinamismo de las exportaciones y proteger el poder adquisitivo de las familias que coadyuve al crecimiento económico del país.

#### **3.5.2.9.1. Antecedentes**

El Primer antecedente que se tiene se encuentra en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido el 8 de noviembre de 1821, donde se atribuye a la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, la atención de todas las ramas económicas, entre ellas las de comercio.

Por decreto que establece las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, del 22 de abril de 1853, se creó la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Por Decreto publicado el 14 de abril de 1917 se expidió la Ley de Secretarías de Estado que creaba la Secretaría de Industria y Comercio. La Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 amplía sus atribuciones en materia de trabajo y le otorga el nombre de Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Por el Decreto del 30 de Noviembre que reformó por segunda vez la Ley, cambia la denominación de la dependencia por el de Secretaría de la Economía Nacional y se crea el Departamento del Trabajo por separado dejando de ser competencia de la nueva dependencias los asuntos laborales. Y por la reforma a la Ley del 13 de diciembre de 1946 toma el nombre de Secretaría de Economía.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, restituye a la dependencia la denominación de Secretaría de Industria y Comercio.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, la denomina Secretaría de Comercio y al reformarse el ordenamiento

jurídico por decreto el 29 de diciembre de 1982, cambia su denominación a Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hasta hoy vigente.

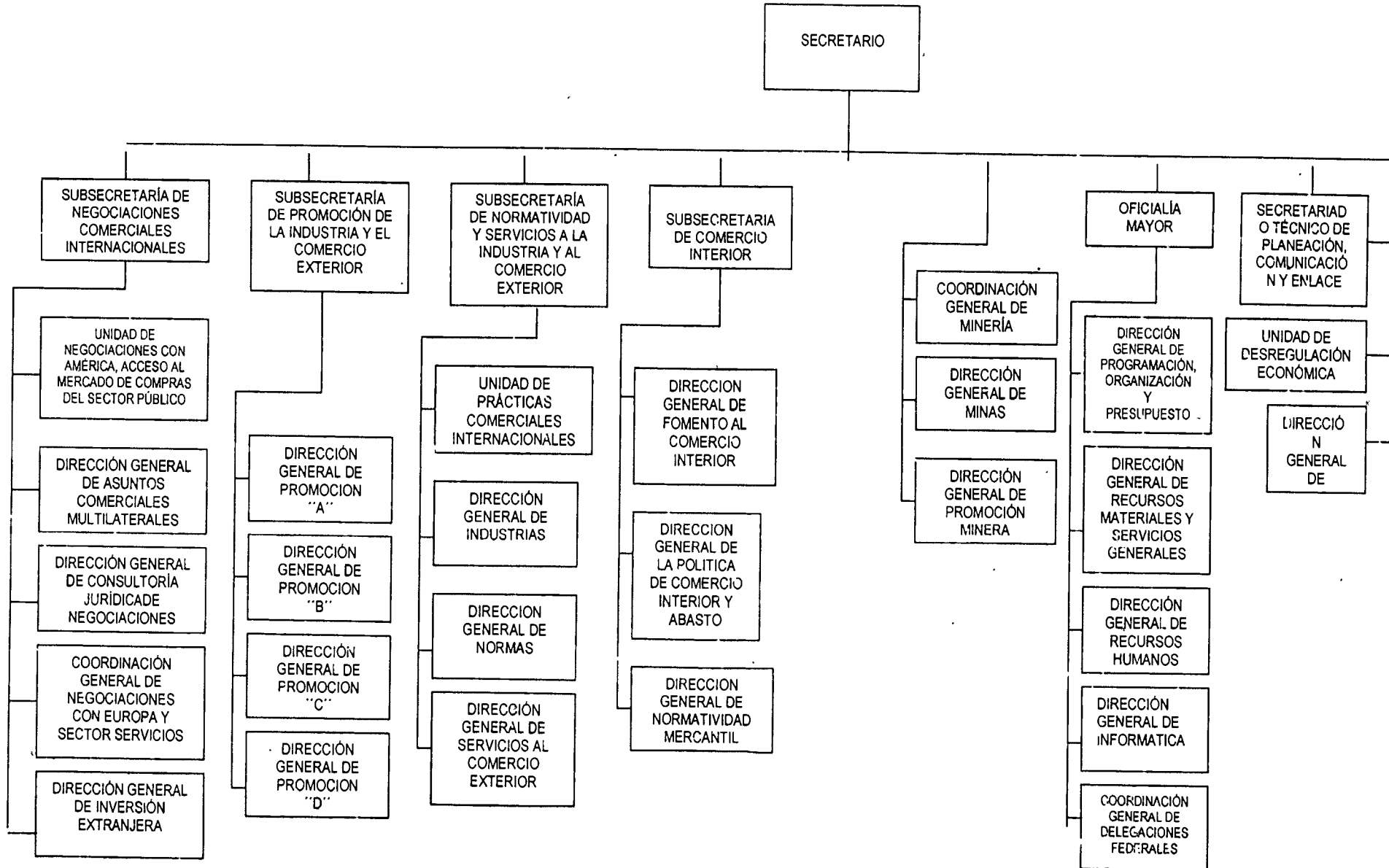
### **3.5.2.9.2. Atribuciones**

“Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios; establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes; fomentar el comercio exterior del país; estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor; normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional así como el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productos industriales...”<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> ibidem, Art. 34. P. 20.

# SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL



### **3.5.2.10. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural**

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural es responsable de dirigir, conducir e instrumentar políticas de desarrollo agropecuario y de desarrollo rural integral, orientadas a incrementar la producción, la productividad, el empleo y el ingreso de los productores agropecuarios; proteger las especies animales y vegetales contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades, regular el ingreso, egreso y movilización de productos, subproductos e insumos agropecuarios, mediante el establecimiento de campañas cuarentenarias y específicas; operar puntos de vigilancia e inspección del territorio nacional y definir, concertar y aplicar normas oficiales mexicanas y de calidad.

Asimismo, hacer investigación, generar tecnología y apoyar su transferencia, de manera tal, que impulse el incremento en la producción y la productividad agropecuaria, en apoyo a productores y organizaciones campesinas, a fin de coadyuvar a satisfacer las necesidades alimentarias y la conservación del medio ambiente; formar recursos humanos de nivel medio superior, superior y de postgrado para contribuir al desarrollo agropecuario y mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el medio rural, mediante la enseñanza, investigación, divulgación y la aplicación de los conocimientos dirigidos al desarrollo agropecuario sustentable.

#### **3.5.2.10.1. Antecedentes**

El primer antecedente de la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, se encuentra en el Decreto del 2 de diciembre de 1842, mediante el cual se creó la Dirección General de Industria que dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, que tuvo como función principal el fomento agropecuario y, para el año de 1846, se le agregó la de colonización.

La Ley de Secretarías de Estado, de fecha 13 de mayo de 1891, le otorgó el rango de Secretaría y la denominó Secretaría de Fomento, siendo responsable de las funciones de fomento agropecuario, colonización e irrigación.

Por Decreto del 17 de febrero de 1914 se establece la Secretaría Agricultura y Colonización a la que corresponden los asuntos agrarios. Para el año de 1917, la Ley de Secretarías de Estado incrementó las funciones anteriores con las de dotación de tierras y fraccionamiento de latifundios y, por reformas a la Ley, en diciembre del mismo año, se le llama Secretaría de Agricultura y Fomento, agregándosele la función de restitución de tierras.



El 17 de enero de 1934 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que origina el Departamento Agrario, transfiriéndosele a éste las funciones relacionadas con el reparto de tierras y para reforzar las políticas en la materia se elabora y promulga el Código Agrario el 22 de marzo de 1934.

La Ley de secretarías y Departamentos de Estado, del 13 de diciembre de 1946, le dio el nombre de Secretaría de Agricultura y Ganadería. Por su parte, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, tiene su primer antecedente en la Dirección General de Irrigación, creada en el año de 1921, que dependía de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la cual, mediante reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1946, se convierte en la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Posteriormente, las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos quedaron fusionadas al expedirse la L.O.A.P.F., que entró en vigor el 1 de enero de 1977, dando origen a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Con fundamento en las modificaciones al artículo 35 de la L.O.A.P.F., del 28 de diciembre de 1994, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cambia su denominación por el de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por el que el aprovechamiento del agua en todas sus formas, así como de los bosques, la flora y la fauna silvestre, entre otras responsabilidades, se transfieren a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

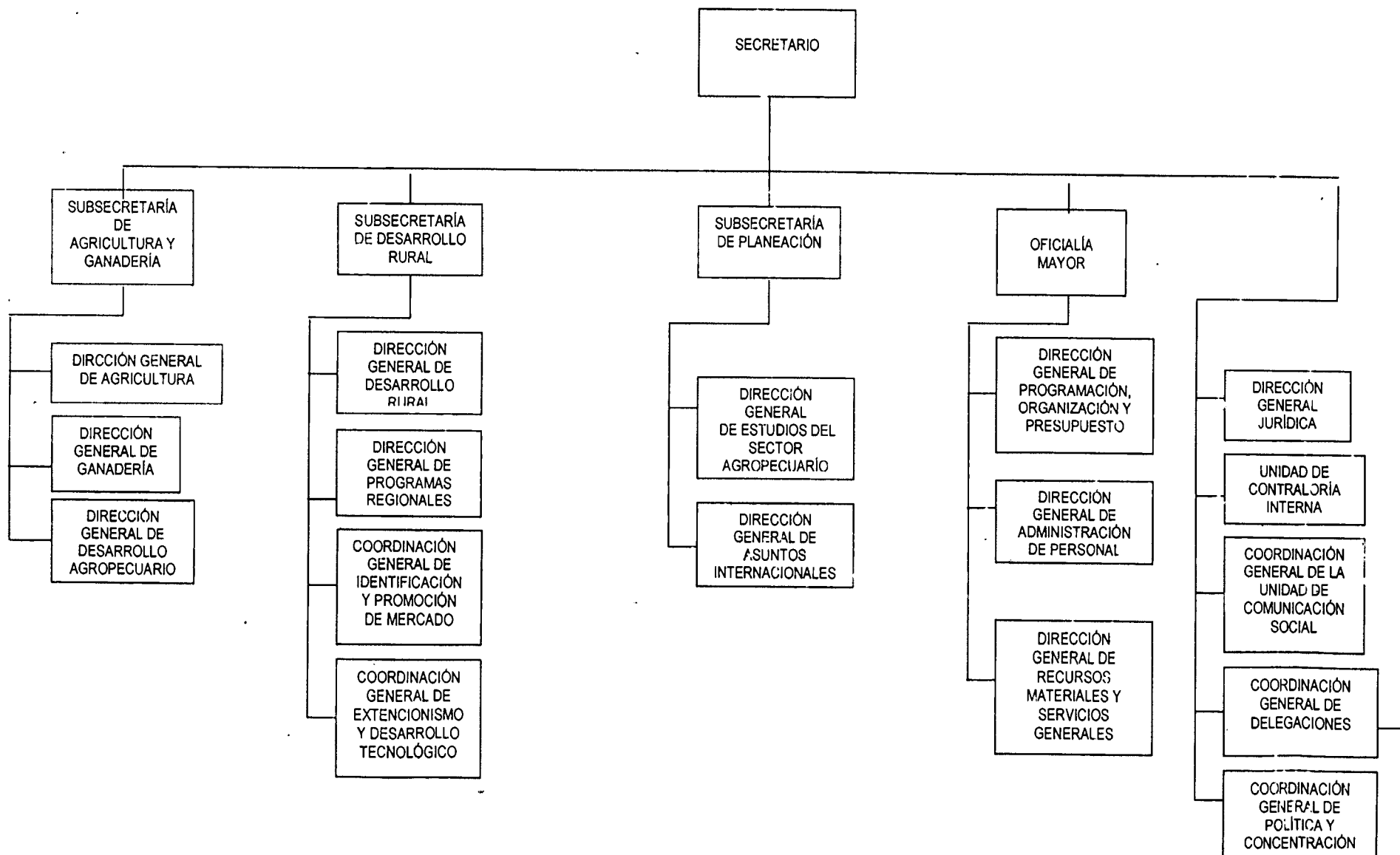
### **3.5.2.10.2. Atribuciones**

“Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes; promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca...”<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ibidem. Art. 35. P. 22.

# SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL



### **3.5.2.11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

A la secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde conducir las políticas y programas en materia de comunicaciones y transportes, asimismo regular, vigilar e inspeccionar las concesiones otorgadas en los servicios de comunicaciones y del transporte aéreo, marítimo y terrestre.

Asimismo es de su competencia coordinar los programas de construcción y conservación de la infraestructura carretera, puentes, obras marítimas, portuarias, y la construcción de estaciones ferroviarias, además de garantizar la seguridad pública y prestar el servicio de policía en los caminos de jurisdicción federal. Lo anterior con el fin de dotar a la población de una infraestructura de servicios, que contribuya a la modernización, integración y desarrollo del país.

#### **3.5.2.11.1. Antecedentes**

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes S.C.T., tiene su origen en la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, establecida el 8 de noviembre de 1821, de conformidad con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal. Posteriormente, las funciones del ramo fueron diseminadas entre varios organismos.

El 13 de mayo de 1891 se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas S.C.O.P., misma que centralizó en forma definitiva tales funciones. El 24 de diciembre de 1958 desaparece la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas dando lugar a las nuevas secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas. A raíz de la promulgación de la L.O.A.P.F., se incorpora a esta Secretaría las funciones referentes a la marina mercante, la administración de los puertos y la construcción de las vías férreas.

Con la L.O.A.P.F., quedó formalizada la desaparición de la Secretaría de Obras Públicas y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas S.A.H.O.P., con el objeto de instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

El 28 de diciembre de 1982, como resultado de las modificaciones operadas a la L.O.A.P.F., la S.A.H.O.P., cambia su denominación por la de SEDUE; y, las funciones relativas a la infraestructura de las obras requeridas para el funcionamiento de los medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo, se incorporan a la S.C.T., la cual es la responsable de planear y conducir el desarrollo integral de los servicios de transporte.

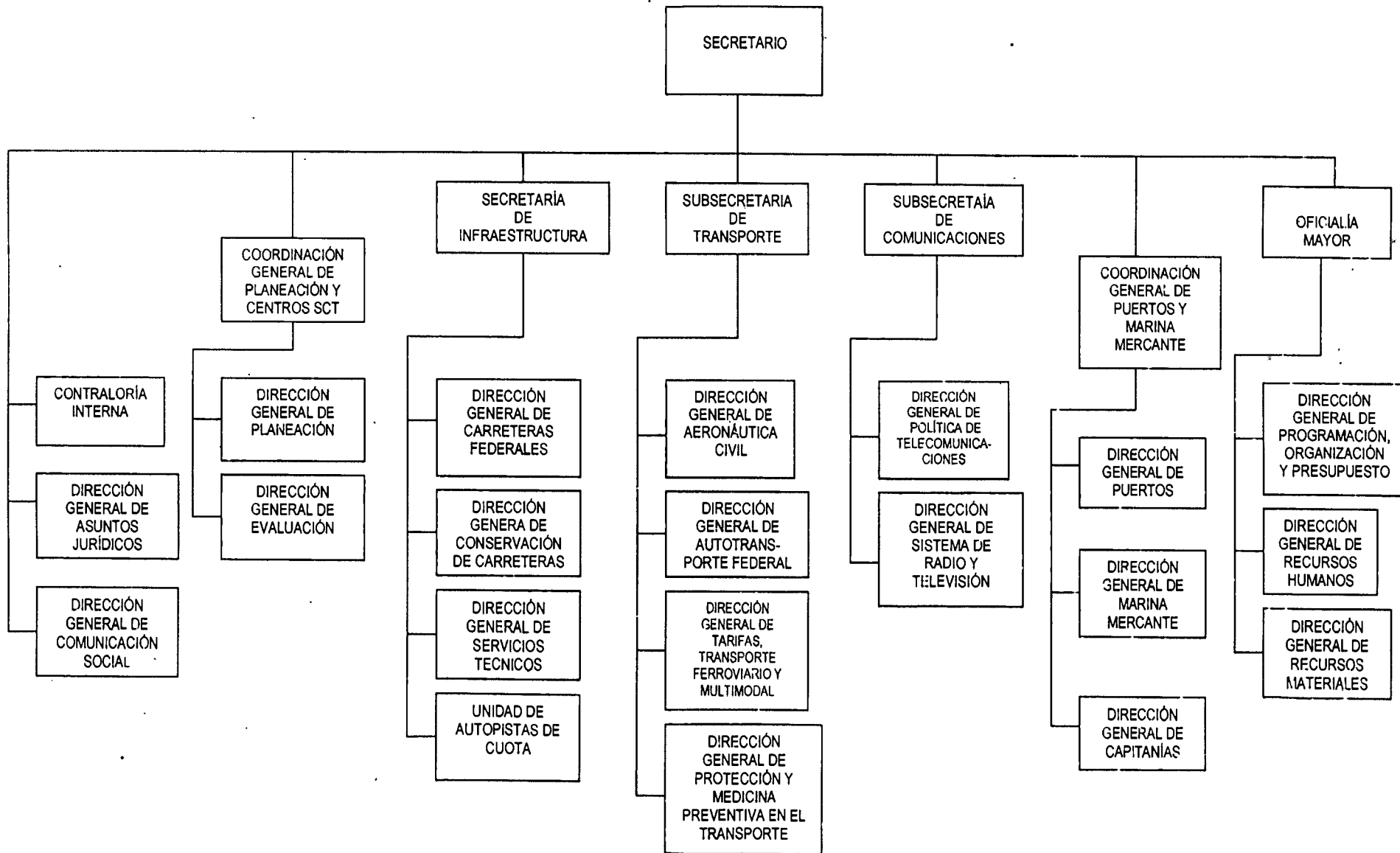
### **3.5.2.11.2. Atribuciones**

“Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país; regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos; Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos; Construir vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles; otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación; regular las comunicaciones y transportes por agua; así como inspeccionar los servicios de la marina mercante...”<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Ibidem. Art. 36. P. 23.

# SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES



### **3.5.2.12. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene encomendado fortalecer los derechos del ciudadano e inducir y promover el Desarrollo Administrativo en la Administración Pública Federal.

#### **3.5.2.12.1. Antecedentes**

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de valores.

En 1867, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos. En 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa.

El 25 de diciembre de 1917 en la Ley de Secretarías de Estado se crea el Departamento de Contraloría, adscrito directamente al Titular del Poder Ejecutivo. En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

En 1935 se crea la Contaduría de la Federación bajo la dependencia de la S.H.C.P., como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y financiamiento de responsabilidades.

Entre los años de 1935 y 1946 de acuerdo al crecimiento y complejidad alcanzado por los sectores central y paraestatal, se genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1946, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y

administración de los bienes nacionales y realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública y la elaboración de estudios sobre las modificaciones que a ésta deban hacerse.

Transfiriéndose esta función a la Presidencia de la República y posteriormente a la S.P.P., y al ser fusionada más tarde a la S.H.C.P. Esta misma Ley transforma a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que se le encomienda la función de vigilar y administrar los bienes nacionales y el control financiero y administrativo de los entes paraestatales, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la S.H.C.P., compete la glosa preventiva; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías antes citadas.

El 27 de diciembre de 1995 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

En 1976 al expedirse la L.O.A.P.F., las atribuciones de control y vigilancia quedan distribuidas en las siguientes Secretarías: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Comercio y las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 con el propósito de integrar y fortalecer la función de control, se reforma y adiciona la L.O.A.P.F., dando origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; integrándose en una sola dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

Posteriormente, mediante el Decreto del 28 de diciembre de 1994, se reformó nuevamente esta Ley, y se modificó su nombre de la dependencia por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Con nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones

administrativas fundamentales, tales como: desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades del Administración Pública Federal; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, entre otras.

### **3.5.2.12.2. Atribuciones**

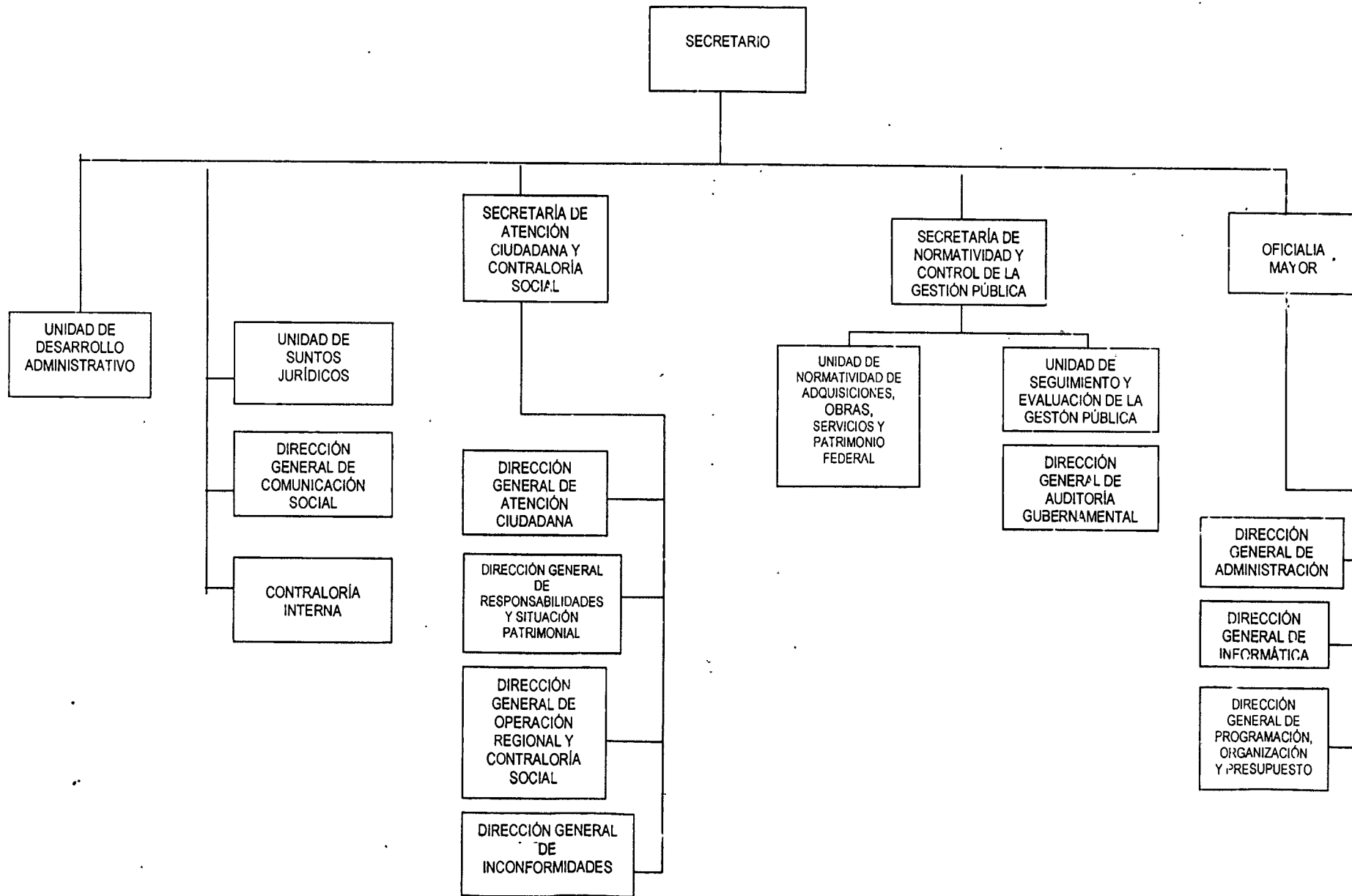
“Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables...”<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Ibidem. Art. 37 P. 25.



# SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO



### **3.5.2.13. Secretaría de Educación Pública**

La Secretaría de Educación Pública le corresponde proporcionar y normar los servicios educativos, culturales, recreativos y deportivos e impulsar la ciencia y la tecnología, a fin de contribuir al crecimiento y desarrollo integral del individuo y del país, a través de la infraestructura del sistema educativo nacional.

#### **3.5.2.13.1. Antecedentes**

El Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado del 8 de Noviembre de 1821 encomendó los asuntos educativos a la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Subsecuentes disposiciones jurídicos encargan la función educativa a diversas dependencias del Poder Ejecutivo. En junio de 1921 se reforma el artículo 14° transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sentó las bases para la creación de la Secretaría de Educación Pública, mediante modificaciones a la Ley de Secretarías de Estado del 3 de octubre de ese mismo año.

En 1960, la estructura de la Secretaría de Educación Pública registró un cambio fundamental. Se crearon las subsecretarías; General de Coordinación Administrativa; de Asuntos Culturales y la Educación Técnica Superior. El Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial se transformó en la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial y Comercial.

La Reforma Educativa de 1971 exigió cambios en la Secretaría, para definir una planeación y coordinación que orientara las funciones y objetivos de la Dependencia y de los organismos del sector educativo. En tal virtud, mediante Acuerdo Presidencial del 16 de abril de 1971, se establecieron las subsecretarías de Educación Primaria y Normal; de Planeación y Coordinación Educativa; de Educación Media, Técnica y Superior; y de Cultura Popular y Educación Extraescolar.

Con base en el Reglamento Interior del 11 de septiembre de 1978, se apoya el proceso de desconcentración de la S.E.P. Se establecieron 31 Delegaciones Generales con estructura y funciones para coordinar la acción educativa en cada entidad, solucionar los problemas en el lugar donde se presentaban los servicios de acuerdo a las características particulares de cada estado.

Mediante el Reglamento Interior de la Secretaría, del 20 de enero de 1981, se oficializan las acciones para reforzar e impulsar la educación básica, de adultos, de educación física y al deporte. Fueron creadas las subsecretarías de Educación Media y la del Deporte.

A principios de 1989, se redefinió la estructura orgánica de la S.E.P., estableciéndose mediante Reglamento Interior del 17 de marzo del mismo año la Subsecretaría de Coordinación Educativa y la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto.

El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el que se definió la corresponsabilidad de la educación básica entre la Federación y los estados y municipios. La firma del Acuerdo impulsó importantes cambios en el marco jurídico y organizacional de la SEP.

En 1993 se reforman los artículos 3° y 31 Constitucionales para precisar la obligación del Estado de impartir la educación básica y la obligación de los padres de velar por que sus hijos la cursen. También se expidió la Ley General de Educación con objeto de adecuar al Sistema Nacional de Educación y sus servicios.

Mediante el Reglamento Interior del 26 de marzo de 1994, se implantó un modelo organizacional que respondiera a los principios y compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación. El modelo se caracterizó por consolidar en una sola unidad de mando la normatividad educativa, a través de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. La operación de la educación básica y normal fue transferida a los gobiernos estatales y a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. La reestructuración de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación fortaleció la planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional.

En 1996 como resultado de las reformas a diversas leyes, entre otras la L.O.A.P.F., dadas a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de ese año; la Contraloría interna de la S.E.P., junto con las del resto de las dependencias del Ejecutivo Federal, se adscriben funcionalmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Social.

A finales del mismo año se suprime la Dirección General del Derecho de Autor, creándose en su lugar un órgano desconcentrado denominado Instituto Nacional del Derecho de Autor.

En septiembre de 1997 fue reestructurada la Subsecretaría de Servicios Educativos, creándose las Direcciones General de Extensión Educativa y la

Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, en cumplimiento del Artículo 16 de la Ley General de Educación respecto a la transferencia de los servicios de educación básica al gobierno del Distrito Federal.

### **3.5.2.13.2. Atribuciones**

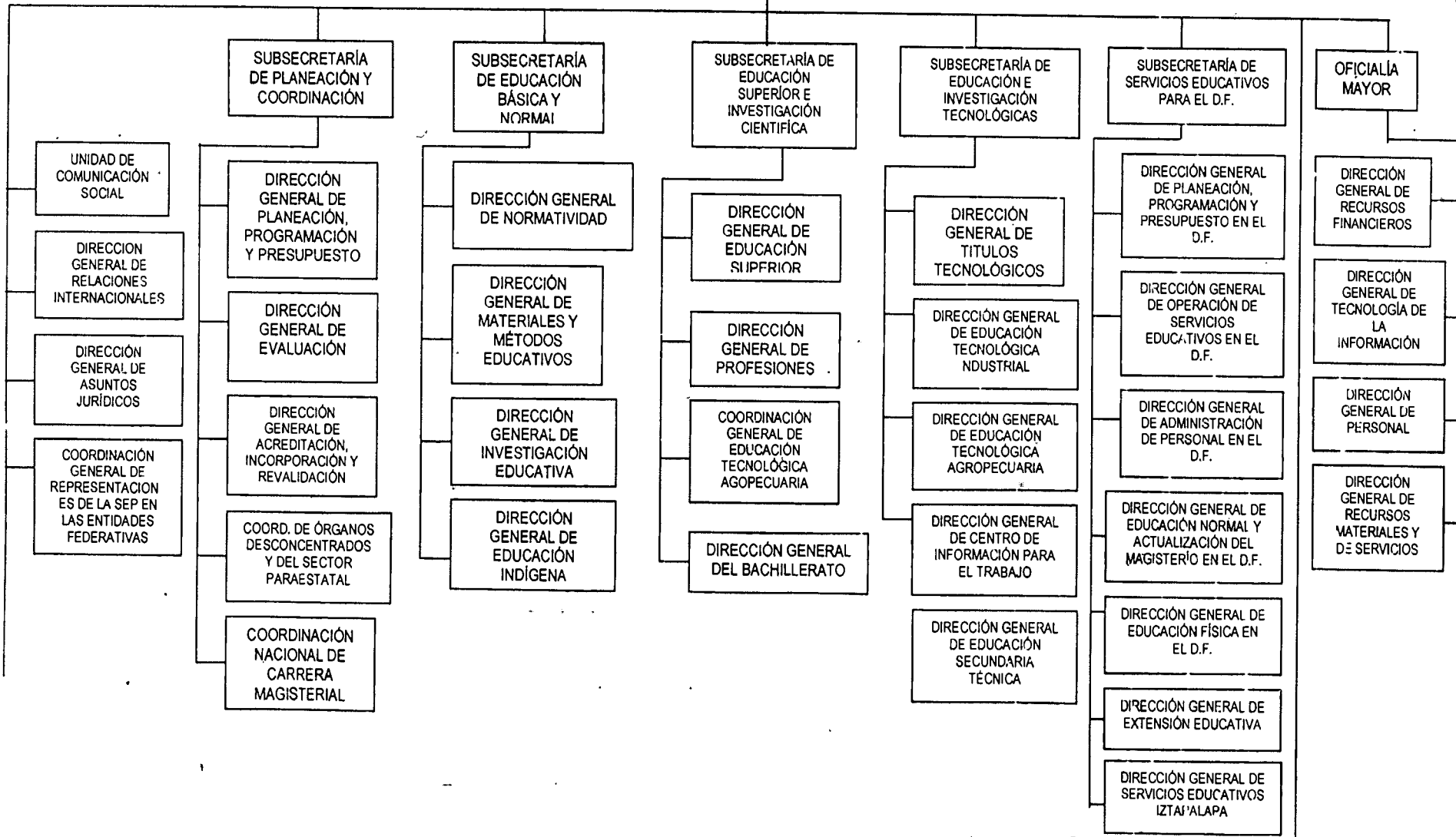
“Le corresponden todas las materias relativas a la educación en todos sus grados, con excepción de la universitaria; museos, bibliotecas, derechos de autor, fomento del teatro, producción y conservación de los monumentos arqueológicos, objetos históricos y artísticos...”<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Ibidem. Art.38. P. 28.

# SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

SECRETARIO



### **3.5.2.14. Secretaría de Salud**

La Secretaría de Salud, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, busca consolidar el Sistema Nacional de Salud a fin de mejorar la calidad de los servicios que brinda a la población abierta en un contexto ecológico y social, propicio para su desarrollo y sustento, a través de las unidades médicas de 1°, 2° y 3er. Nivel de atención localizadas a lo largo y ancho del territorio nacional.

#### **3.5.2.14.1. Antecedentes**

El gobierno del México independiente no encontró organismo alguno encargado de la salud pública del País, por lo que se continuó con el Protomedicato a lo largo de 10 años. Por ley del 21 de noviembre de 1831, fue suprimido el Tribunal del Protomedicato y concedió a la recién creada Facultad Médica del Distrito Federal la autoridad de vigilar el ejercicio de la medicina y la salud pública.

En el año de 1846 fue creado el Consejo Superior de Salubridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación, en 1894 entra en vigor el primer Código Sanitario y para el año de 1899 la Ley de Beneficencia Privada, para el Distrito Federal y Territorios Federales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, expedida por el Congreso Constituyente, establece en su artículo 73 fracción XVI 1° el Consejo de Salubridad General. Y la Ley de Secretarías de Estado crea el Departamento de Salubridad Pública el 31 de diciembre de 1917.

El 30 de junio 1937 se reforma la Ley Secretarías de Estado, dando origen al Departamento al Departamento de Asistencia Social Infantil. Este adopta el nombre de Secretaría de Asistencia Pública el 31 de diciembre del mismo año, con parte de las atribuciones del Departamento de Salubridad Pública. El 16 de octubre de 1943 la Secretaría se fusiona con el Departamento para constituir la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La Ley de Secretarías y Departamentos de 1947 otorga a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, facultades para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud, la asistencia y beneficencia pública. También se confía en ese mismo año a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

En 1977 con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se estableció el Sector Salud, entendido como el agrupamiento administrativo de entidades paraestatales bajo la coordinación de la Secretaría de

Salubridad y Asistencia. En 1983 fue reformado el Código Sanitario con el fin de establecer que es responsabilidad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que las distintas dependencias y entidades que actúan en el campo de la salud coordinen sus acciones para lograr un uso más racional de los recursos.

El 7 de febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud que define la naturaleza y composición del Sistema Nacional de Salud y con la reforma a la L.O.A.P.F., del 21 de enero de 1985 la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambia de nombre por secretaría de Salud, denominación hoy vigente.

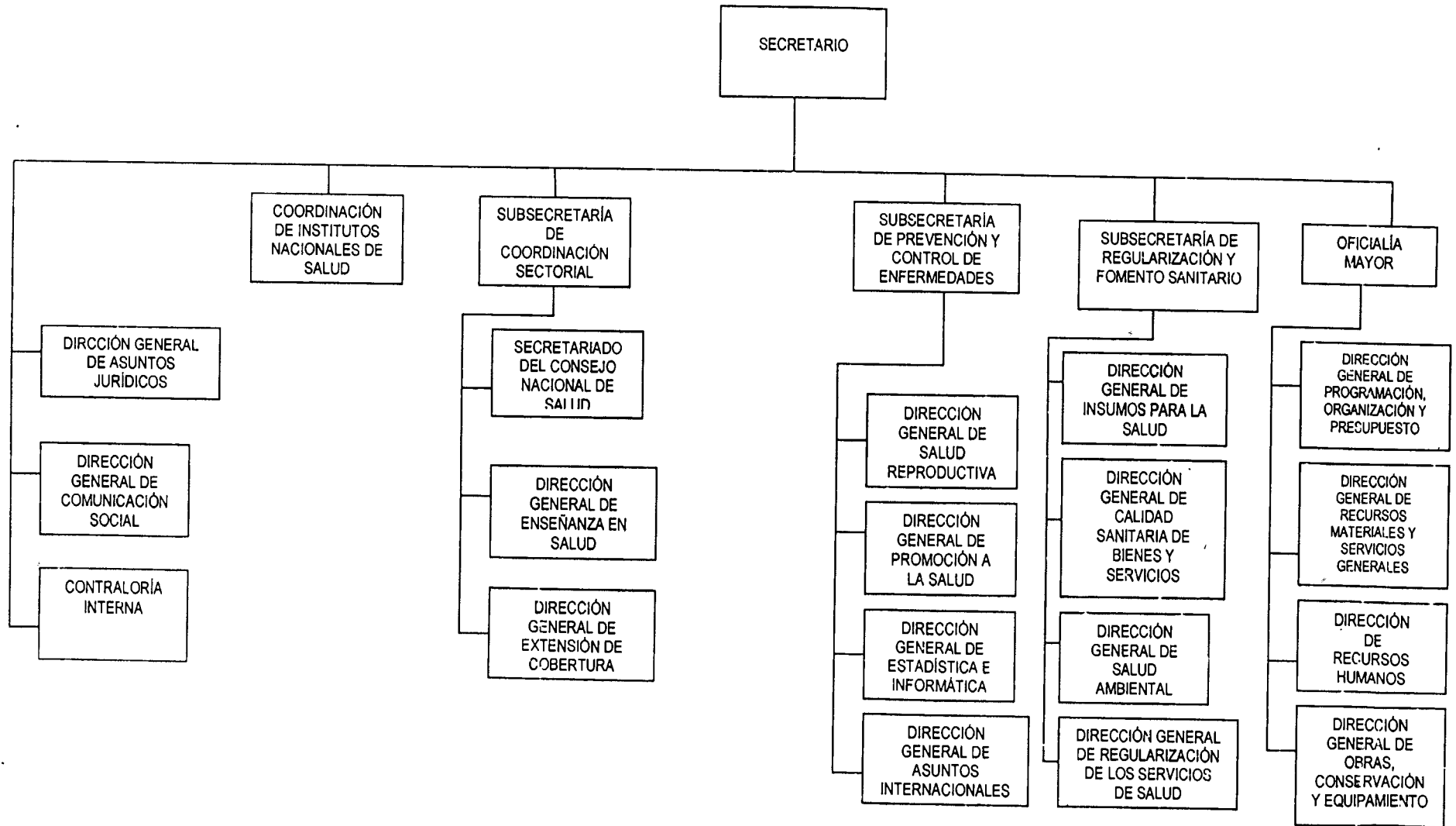
#### **3.5.2.14.2. Atribuciones**

“Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; planear, normar, coordinar y evaluar el sistema nacional de salud...”<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Ibidem. Art. 39 P. 30.

# SECRETARÍA DE SALUD





### **3.5.2.15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene como propósitos garantizar a los mexicanos el derecho al trabajo digno y socialmente útil, promover el empleo equitativo y remunerable y velar por el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo para incorporar al individuo a una vida decorosa y contribuir al crecimiento y estabilidad económica del país. Para ello la secretaría interviene como árbitro y juez en las negociaciones contractuales, organiza, capacita y asesora a los trabajadores y a sus organizaciones, promueve el desarrollo cultural y la recreación de los asalariados y de sus familias e interviene en materia de seguridad social.

#### **3.5.2.15.1. Antecedentes**

Mediante el Decreto publicado el 13 de diciembre de 1911 por el Presidente Francisco I. Madero se crea el Departamento del Trabajo como una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Fomento. Dicho Departamento en cumplimiento al artículo 123 Constitucional, pasa a formar parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo el 31 de diciembre de 1917.

Por Decreto del 15 de diciembre de 1932, el Departamento del Trabajo queda adscrito al titular del Poder Ejecutivo Federal. Finalmente, el 31 de diciembre de 1940 se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y es creada la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

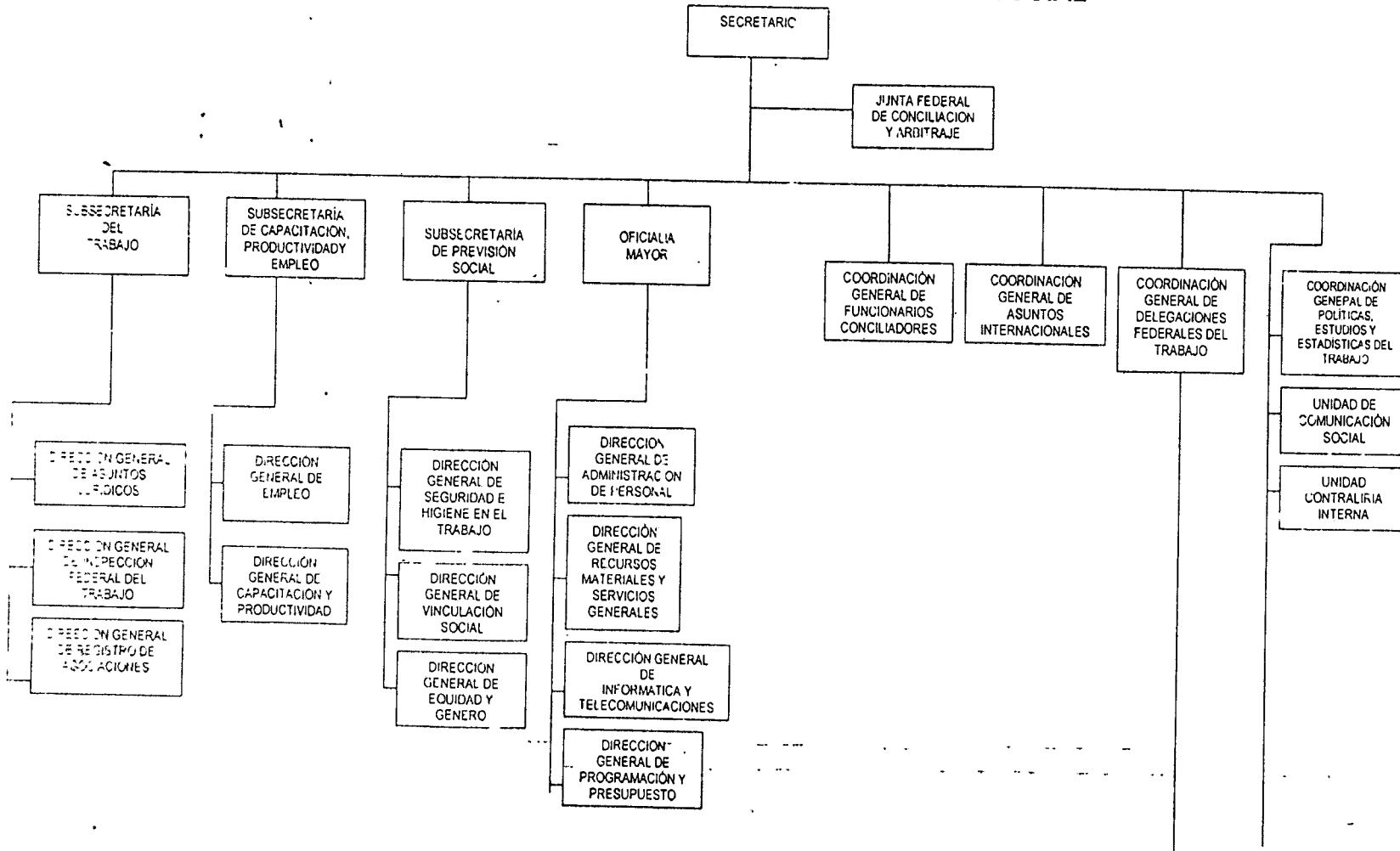
#### **3.5.2.15.2. Atribuciones**

"Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas; Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo; Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento..."<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Ibidem. Art. 40 P. 32.

# SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL



### **3.5.2.16. Secretaría de la Reforma Agraria**

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene por objeto diseñar y ejecutar la política agraria, contribuir al ordenamiento de la propiedad rural y a la certeza jurídica de la propiedad social.

#### **3.5.2.16.1. Antecedentes**

Los orígenes institucionales del sector agrario mexicano se remontan a las primeras décadas del presente siglo, ya que poco antes de que estallara el movimiento armado de 1910, ya se había instituido por decreto emitido el 1 de julio del mismo año, un organismo especializado en esa materia, como lo fue la Dirección Agraria, la cual pasó a formar parte de la estructura orgánica de la entonces Secretaría de Fomento.

Siendo por el Decreto del 17 de febrero de 1914 cuando aparece el ramo agrícola en la figura de la Secretaría de Agricultura y Colonización dicha dependencia el 31 de diciembre de 1917 cambia su denominación por el de Secretaría de Agricultura y Fomento.

El 17 de enero de 1934 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que crea el Departamento Agrario, dependencia adscrita directamente al Ejecutivo Federal. Posteriormente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, cambia su denominación por Departamento de asuntos Agrarios y Colonización.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1974 se publica el decreto presidencial por el cual el Departamento aludido se transforma en la actual Secretaría de la Reforma Agraria.

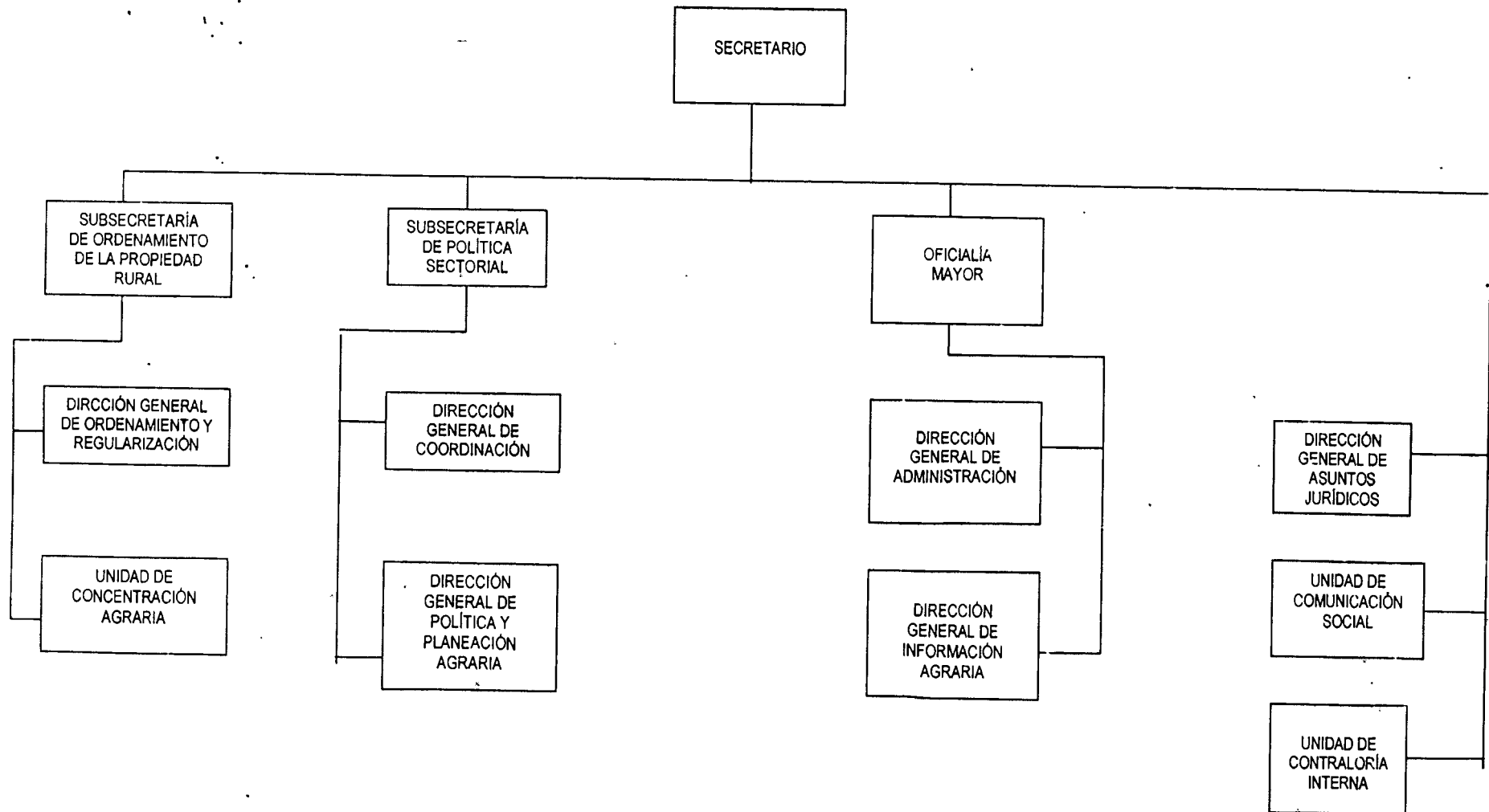
#### **3.5.2.16.2. Atribuciones**

"Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural, y crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal..."<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Ibidem. Art. 41. P. 33.

# SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA



### **3.5.2.17. Secretaría de Turismo**

La Secretaría de Turismo tiene por objeto regular, promover y evaluar el desarrollo turístico nacional, en un marco de sustentabilidad orientado al fortalecimiento de la competitividad y rentabilidad de los productos turísticos, que redunde en un crecimiento de la inversión en infraestructura turística y un incremento en la capacitación de ingresos por concepto de turismo.

#### **3.5.2.17.1. Antecedentes**

El primer antecedente de la Secretaría de Turismo fue la Comisión Mixta Pro-Turismo creada en 1928 dependiente de la Secretaría de Gobernación. A partir de 1958 se constituyeron diferentes Comités, Comisiones y Consejos, integrados por representantes de los sectores público, privado y social con propósito de elaborar estudiar, proponer y promover sitios de interés turístico.

En ese mismo año se crea el Departamento de Turismo como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, mismo que mediante decreto del 31 de diciembre de 1974, se elevó a rango de Secretaría de Estado, otorgándosele mayor estructura y recursos presupuestales.

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1977, se designa a la Secretaría de Turismo cabeza del sector. En 1979 la Secretaría llevó a cabo el Programa de Desconcentración Administrativa General, a través de las Delegaciones Federales de Turismo. Años más tarde surgen las Coordinaciones Regionales de Turismo y las Representaciones en el Extranjero; volviéndose a impulsar este esfuerzo en el año de 1992 a través del Programa de descentralización de las Funciones.

De 1993 a 1994 se lleva a cabo el proyecto de reestructuración de la Secretaría, diseñándose una nueva estructura en 1996, la cual se mantiene vigente hasta la fecha, salvo la readscripción a la oficina del C. Secretario del Centro de Estudios Superiores en Turismo CESTUR, y la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

#### **3.5.2.17.2. Atribuciones**

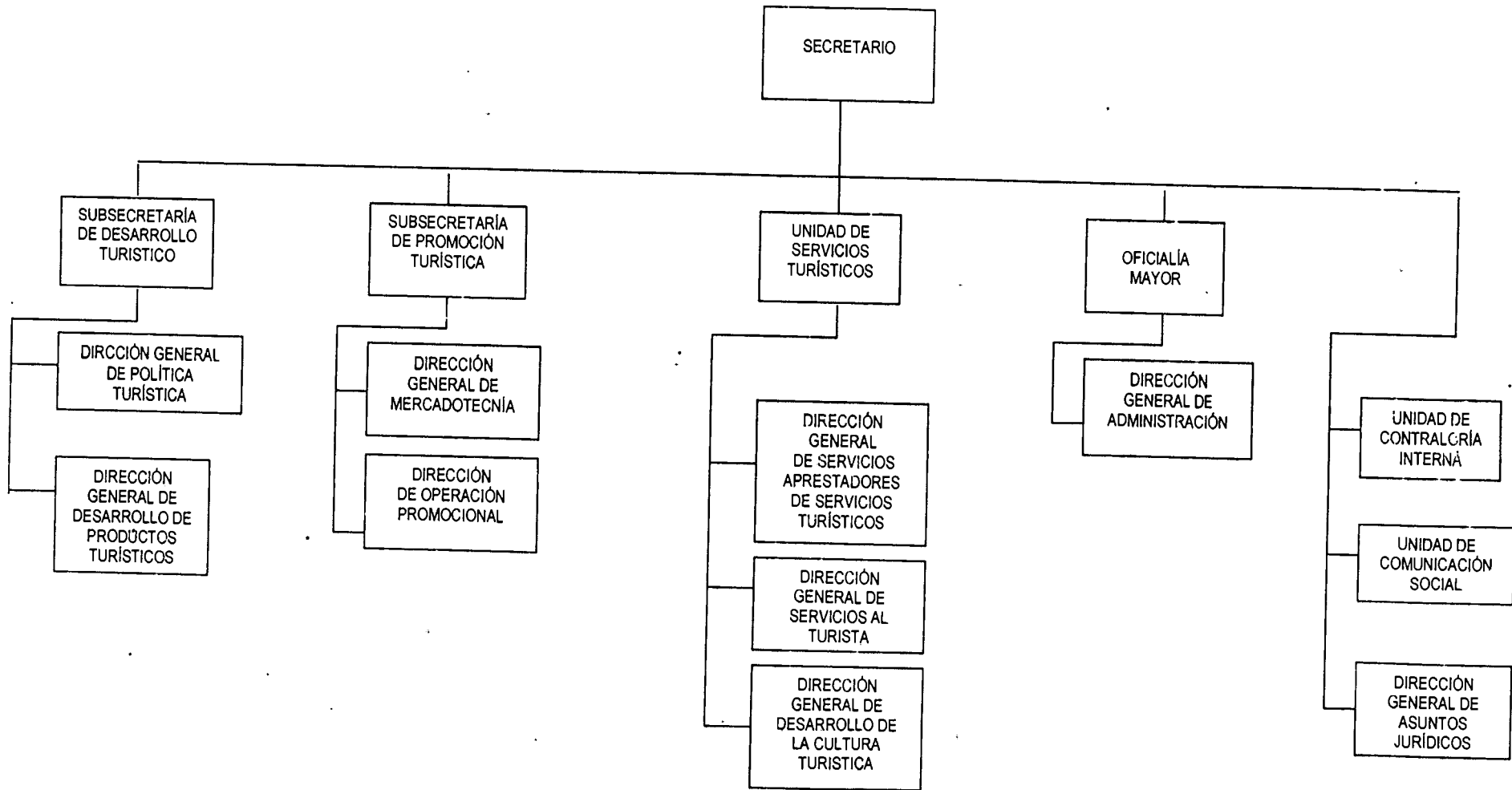
“Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes; promover y opinar sobre el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para

el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados..."<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Ibidem. Art. 42. P. 34.

# SECRETARÍA DE TURISMO



### **3.5.2.18. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tiene por objeto proporcionar apoyo técnico jurídico al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para auxiliarle en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.

#### **3.5.2.18.1. Antecedentes**

El 31 de diciembre de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos constitucionales. Uno de ellos fue el 102 que en su apartado A, sexto párrafo, señala: "La función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley".<sup>76</sup>

Derivado de lo anterior por Decreto del 15 de mayo de 1996, se reforma y adiciona la L.O.A.P.F., creándose la dependencia denominada Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con nivel de Secretaría de Estado e independiente de la Presidencia de la República.

La Dependencia citada tiene como antecedentes la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1958, posteriormente, en 1964, las Direcciones Jurídico Consultiva y la de Legislación e Informes Presidenciales.

En 1970 ambas Direcciones se fusionan surgiendo la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación. Con la desaparición de la Secretaría de la Presidencia en 1976, dicha Dirección toma el nombre de Unidad de Asuntos Jurídicos dependiente del Primer Mandatario, la cual a partir del 19 de enero de 1983 se denominó Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

#### **3.5.2.18.2. Atribuciones**

"Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos; dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisar proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones

<sup>76</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Art. 102 Apartado A. P. 79.

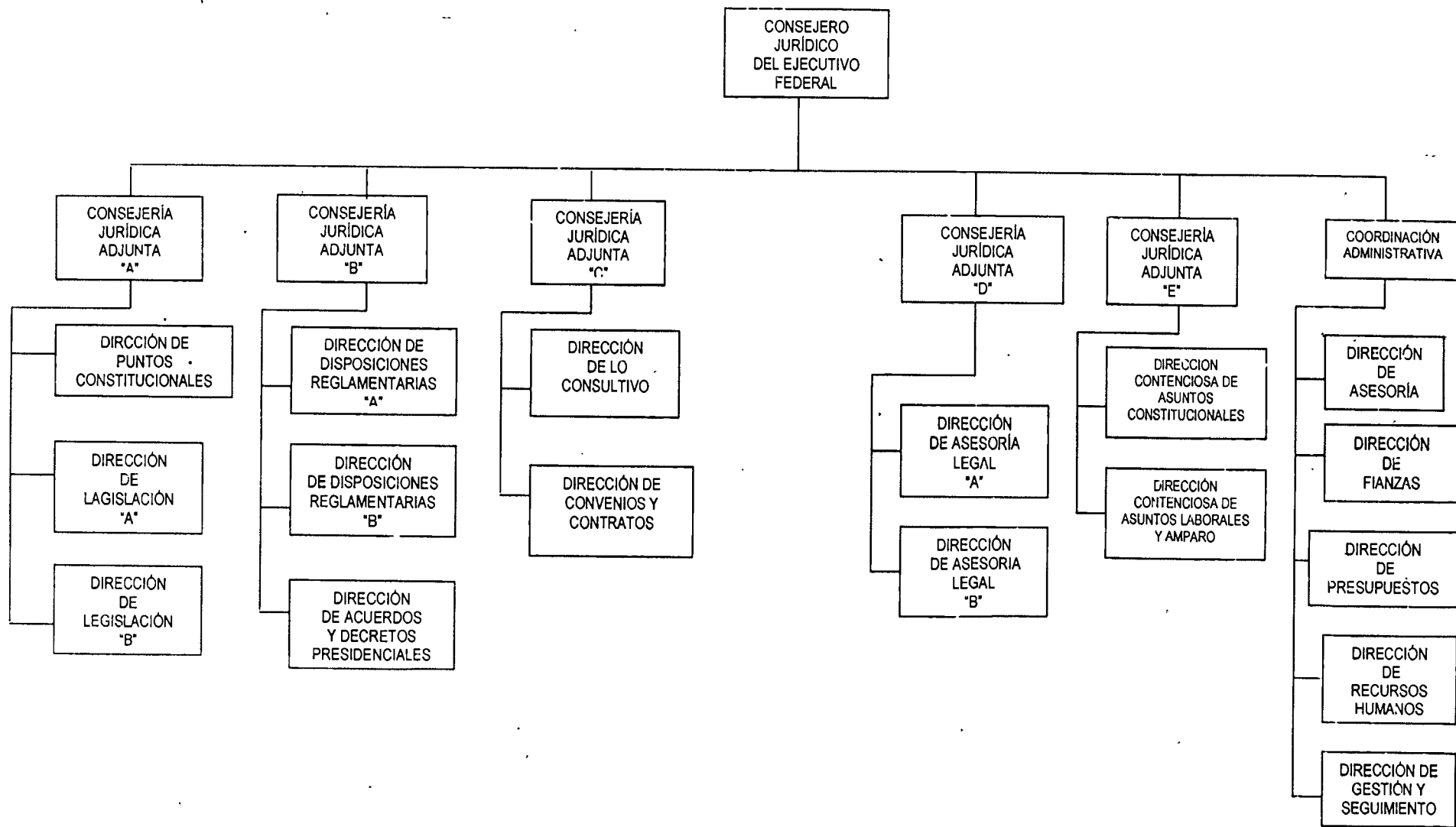


presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República; prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional..."<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> LOAPF. Op. Cit. Art. 43. P. 35.

# SECRETARÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL



### **3.5.3. Gobierno del Distrito Federal**

El artículo 43º constitucional al enumerar las partes que conforman los Estados Unidos Mexicanos, incluye al Distrito Federal, y el art. 44 prevé la posibilidad de un cambio de residencia de los poderes de la federación al disponer, para el caso de que ello suceda, que el Distrito Federal se convertiría estado del Valle de México, el cual comprenderá el territorio que le asigne el congreso de la unión.

Definida por el artículo 44 de la constitución, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Son autoridades del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Así mismo el Distrito Federal, esta dividido en delegaciones políticas las cuales auxiliaran en el despacho de los asuntos concernientes a la misma. Las delegaciones políticas del D.F., son órganos desconcentrados de la administración pública de la capital de México.

En atención a las dimensiones e importancia del Distrito Federal, el mismo está dividido territorialmente en 16 delegaciones, creadas como órganos desconcentrados dependientes jerárquicamente del jefe del Distrito Federal.

Esas delegaciones político administrativas, son:

- 1.- Alvaro Obregón;
- 2.- Azcapotzalco;
- 3.- Benito Juárez;

- 4.- Coyoacán;
- 5.- Cuajimalpa de Morelos;
- 6.- Cuauhtémoc;
- 7.- Gustavo A. Madero;
- 8.- Iztacalco;
- 9.- Iztapalapa;
- 10.- La Magdalena Contreras;
- 11.- Miguel Hidalgo;
- 12.- Milpa Alta;
- 13.- Tláhuac;
- 14.- Tlalpan;
- 15.- Venustiano Carranza; y
- 16.- Xochimilco.

#### **3.5.4. Procuraduría General de la República**

La constitución política federal da algunos fundamentos para pensar que la procuraduría de justicia es un órgano centralizado, así los artículos 29, 102, apartado A y 89, fracción II.

En efecto, su titular es nombrado con ratificación del senado y removido libremente por el jefe del poder ejecutivo, acude al acuerdo de secretarios y jefes de departamento para la suspensión de garantías.

Pero, por otro lado, y ello significa diferencia con las secretarías y departamentos, no está previsto que refrende actos presidenciales en los términos del artículo 92, ni que comparezca o informe ante las cámaras del congreso de la unión, aunque la comparecencia y el informe anual de hechos se den en la práctica.

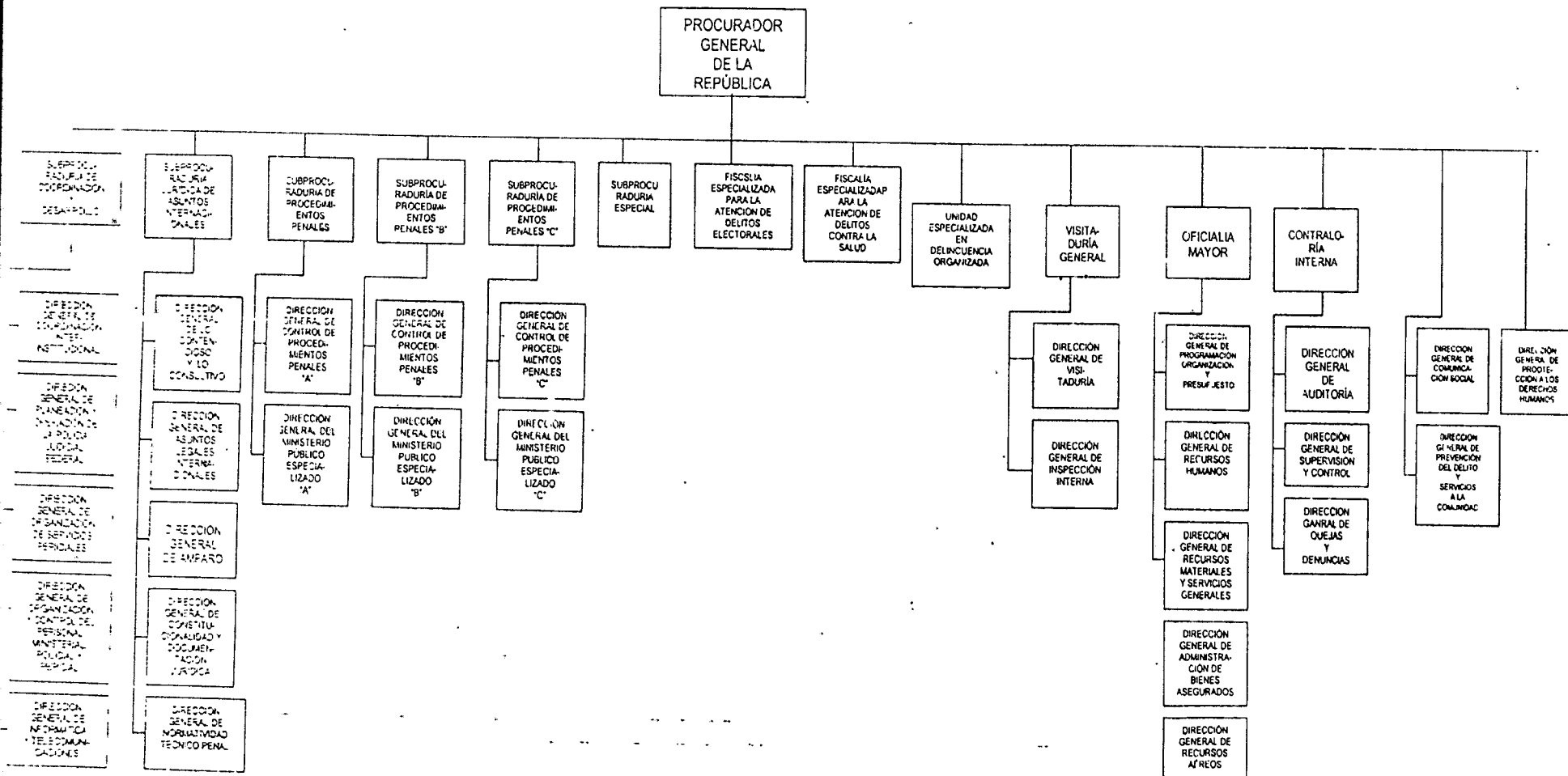
Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 1º, hablaba claramente de que la Procuraduría General de la República

integraba, entre otros, la centralización administrativa. Para la actuación de los llamados gabinetes (acuerdos colectivos), puede ser llamado este funcionario.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983, señala que ésta es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquélla y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Procuraduría de acuerdo con lo previsto por el artículo 12 de la Ley Orgánica se encuentra organizada de la siguiente manera, un Procurador, que es el jefe de la institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos. Así mismo, cuenta con servidores públicos sustitutos del Procurador y con los órganos y unidades técnicas y administrativas, centrales y desconcentradas necesarias para el despacho de los asuntos que tiene encomendados.

# PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



### **3.5.5. Reglas comunes de dependencias de la administración pública federal**

Todas las dependencias que forman parte de la Administración Pública Central, tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas, preeminencia alguna. Tienen la facultad de formular proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos, en asuntos de su competencia, que emita el Presidente de la República.

Al frente de cada Dependencia está un Titular, quien es designado por el C. Presidente de la República, y auxiliado por una serie de servidores públicos que tendrán a su cargo las unidades administrativas, que señalen, en cada caso, las Leyes Orgánicas, los Reglamentos anteriores, o las disposiciones legales que les atribuyan competencia.

Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite de los asuntos de la competencia de su dependencia. Para la mejor organización del trabajo, podrán delegar, en funcionarios subordinados, cualesquiera de sus facultades, con excepción de aquéllas que por disposición de Ley o Reglamento interior, deban ser ejercidas precisamente por los titulares.

Las Dependencias podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados. El régimen de suplencias se determinará en el Reglamento Interior de las Dependencias. Cada Dependencia tiene la obligación de expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento, los que deberán mantenerse permanentemente actualizados, y publicarse en el diario oficial de la Federación.

Establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos, etc., y

Cuando alguna secretaría de Estado o Departamento administrativo necesite informes, datos o cooperación técnica, de cualquiera otra dependencia, esta tendrá obligación de proporcionarlos.

### **3.6. LA DESCONCENTRACIÓN**

La primera vez que en derecho mexicano se utilizó el vocablo "desconcentrado" para denominar un órgano público, fue en 1975 cuando se

reestructuró la Procuraduría Federal de la Defensa del trabajo; es decir, conforme a este dato, no fue la Ley Orgánica de la Administración Pública, de 1976, la que lo introdujo en nuestros textos legales, según se ha afirmado por algunos comentaristas de la ley.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa, en la cual se estructuran los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asunto.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

“La desconcentración es una pseudodescentralización porque el órgano central no abandona su poder de decisión o lo abandona sólo en apariencia, pues se trata de una técnica de mando, no teniendo por ella misma valor democrático, ya que deja en forma definitiva la administración en manos del poder central o de sus agentes. En este sentido, el órgano desconcentrado no es independiente del órgano central, ya que le ésta subordinado jerárquicamente”.<sup>78</sup>

“La Desconcentración, de acuerdo a la terminología francesa, que autores italianos y argentinos llaman descentralización burocrática o jerárquica, se lleva a cabo dentro del régimen de centralización administrativa y se distingue de ésta, porque se atribuye a los órganos inferiores competencia para decidir, aun cuando estos últimos estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a sus titulares y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico. Por supuesto, los entes desconcentrados carecen de personalidad jurídica. Esta desconcentración puede, por lo demás, afectar de la misma manera al órgano administrativo central por una diversificación de tareas acompañadas de una transferencia de poderes de decisión”.<sup>79</sup>

Gabino Fraga(1994), sostiene que “la desconcentración consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. Para él, la desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y, consecuentemente, en beneficio de los administrados”.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> DIEZ MARIA, Manuel., Op, cit. P. 66.

<sup>79</sup> CANNASI, José., Derecho Administrativo, Vol 1, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1989. P. 304-305

<sup>80</sup> FRAGA, Gabino., Op, cit. P.199.



El fundamento de la desconcentración radica, en una necesidad originada en el hecho de que la administración no es capaz por sí misma ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones, por ello, se ve precisada a recurrir a los centros administrativos de los que demanda el logro de determinados fines y con ello el ejercicio de determinadas actividades.

En virtud de lo anterior, 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 atribuidos a órganos que le están subordinados jerárquicamente.

Jorge Olvera Toro(1991), menciona "que la desconcentración es la competencia a la misma persona pública, confiriéndole autonomía técnica a alguno de sus órganos."<sup>81</sup>

De acuerdo con lo anterior, consideramos más apropiado, en lo sucesivo, utilizar la terminología empleada por los tratadistas Españoles, Franceses<sup>82</sup> y Alemanes, "usando la palabra desconcentración en lugar de descentralización burocrática o jerárquica."

Sobre esta forma de organización administrativa no existe una precisión estricta en sus características y en los conceptos que gravitan a su alrededor, desde el punto de vista doctrinal y legal, pues los autores hablan inclusive de variantes como la centralización desconcentrada y la descentralización centralizada, de desconcentración central, periférica, unitaria, lineal, horizontal, etc., así como de delegación de facultades.

En este mismo orden de ideas, hay autores que distinguen varios tipos de desconcentración, los cuales desde un punto de vista muy general, implican siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; existiendo, por tanto, lo que se pudiera llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración.

Pasando a analizar los distintos tipos o modalidades de la desconcentración, podemos decir que en la central o interna, no existe unanimidad en torno a su admisión como una verdadera clase o categoría de desconcentración. Al respecto, los tratadistas franceses, son contrarios a la idea de admitir un tipo de desconcentración distinta de la periférica o externa, se basan para ello en el propio concepto de la desconcentración central entendida como una atribución de competencias en forma exclusiva a un órgano central, medio o inferior de la jerarquía administrativa, es decir, a un órgano que extiende su

---

<sup>81</sup> OLVERA TORO, Jorge., Op, cit. P.298.

<sup>82</sup> DEBBASH, Charles, Ciencia Administrativa, Administración Pública, Traducción José Antonio Leblanc, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988. P.61.

competencia a la totalidad del territorio del Estado. El argumento de quienes así piensan, radica en que precisamente el fin de la desconcentración es descongestionar la administración central en provecho de sus órganos periféricos, por lo que consideran que no debe admitirse otra desconcentración que sea distinta de la periférica o externa.

La doctrina, señala que para que pueda aducirse la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de la actuación de una competencia en forma exclusiva; de un órgano de la misma, y de un órgano territorial dentro del cual el órgano ejerce la competencia que le es atribuida.

Paralelo a la desconcentración central existe la desconcentración periférica o externa, que es aquella en la que las competencias transferidas son en favor de un órgano periférico de la administración, que por su carácter de tal, tiene la potestad limitada por un criterio territorial. Esta modalidad de desconcentración se equipara a la también llamada horizontal que se conceptúa como la creación de oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad u otras áreas geográficas.

La desconcentración en estricto sentido o funcional, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior. En nuestro contexto jurídico la L.O.A.P.F., señala en el artículo 17 dos tipos de claves de desconcentración: la Desconcentración Administrativa por Materia y la Desconcentración Administrativa Territorial.

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

Entre otras clases de desconcentración, Andrés Serra Rojas(1995), señala la existencia de la llamada desconcentración administrativa, "la cual es la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión ejecución, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."<sup>83</sup> Esta se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

---

<sup>83</sup> SERRA ROJAS, Andrés., Op. cit. P. 469.

Alfonso Nava Negrete(1991), comenta que existen tres tipos de desconcentración:

A) "La Desconcentración Vertical, en la cual la competencia conferida al desconcentrado, ésta integrada por asuntos de despacho correspondiente anteriormente al superior jerárquico, quién ve así reducidas sus facultades de ejercicio en determinado ámbito competencial;

B) La Desconcentración Regional, en la cual el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le corresponden al órgano central y;

C) La Desconcentración Horizontal, en la cual el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidas en cierta circunscripción territorial".<sup>84</sup>

La Desconcentración Vertical consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, desde luego inferiores, ciertas facultades para que éstos actúen con mayor eficacia y flexibilidad; La Desconcentración Regional ó Territorial se refiere a la delegación de facultades en órganos distribuidos geográficamente en el territorio nacional.

Cabe señalar que la llamada desconcentración vertical ó funcional es una simple delegación de facultades a órganos centrales, siendo una figura jurídica distinta y la desconcentración regional sí cabría dentro de la desconcentración administrativa, pues no se trata de una delegación de facultades. En cambio, la desconcentración horizontal o también llamada territorial implica la creación de órganos desconcentrados con las mismas funciones pero en diferentes ámbitos territoriales; este último tipo de desconcentración ha sido el más practicado por presentar la idea original de la desconcentración administrativa.

En vista de lo anterior, podemos señalar que en la desconcentración siempre se hace referencia a estructuras administrativas que poseen determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas y tienen un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de dependencia hacia un órgano superior, que es quien otorga y distribuye dichas facultades. En consecuencia, la desconcentración es un sistema de organización administrativa en que el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que están subordinados jerárquicamente, a la administración central.

Del concepto anterior, se desprende que la desconcentración se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del

<sup>84</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso., Op, cit. P. 85-86.

poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere, únicamente les otorga autonomía en cuanto a su administración interna\* ; asimismo, los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central, son más moderados.

Entendida la desconcentración en sentido amplio, como todo traspaso de facultades o competencias propias de los órganos centrales de la administración a los órganos periféricos, sus elementos o requisitos característicos son en primer lugar, que la atribución de la competencia sea en forma exclusiva, y en segundo, que se realice en favor de un órgano encuadrado dentro de la jerarquía.

Partiendo de la definición de 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, se puede decir que ésta constituye una fórmula eficaz que evita la congestión de actividades en los órganos superiores y al mismo tiempo agiliza y facilita la prestación de servicios públicos.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en nuestro país, a través de unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal\* .

### **3.6.1. Principales características de la desconcentración**

Como características de los entes desconcentrados podemos indicar:

- a.- Forman parte de la centralización administrativa;
- b.- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría);
- c.- Poseen cierta libertad para su actuación técnica;
- d.- Debe ser un instrumento de acuerdo al derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga;
- e.- Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio; y

---

\* La autonomía de los órganos desconcentrados radica en que se le transfieren recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia.

En capítulo por separado estudiaremos la naturaleza jurídica y principales características de este tipo de órganos.

f.- No poseen personalidad jurídica propia.

### **3.6.2. Autonomía**

La libertad de acción o autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la nota específica de ellos. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

Consideramos que la autonomía financiera no se da, ya que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen, tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios; en caso de recaudar ciertos ingresos, éstos deben concentrarse en la secretaría de hacienda y crédito público.

### **3.6.3. Fundamento constitucional y legal de la desconcentración**

Si es una ley del congreso o un acto presidencial el que crea el órgano desconcentrado, pensamos que no existe problema de constitucionalidad. El fundamento para la existencia de tales entes se encuentra en los artículos 73, frac. XXX; 89 frac. I y 90.

Cuando sea el Secretario de Estado o cualquier otro funcionario con igual o inferior jerarquía, quien pretenda crear, modificar o extinguir un organismo desconcentrado, la medida sí carecerá de base constitucional. La desconcentración administrativa está contemplada en la actual ley orgánica del art.90 constitucional, a diferencia de sus antecedentes que no la preveían.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal <sup>85</sup> establece,

“...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.”

<sup>85</sup> LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Ob. Cit. P. 4

### **3.6.4. Diferencias entre delegación de facultades y desconcentración administrativa**

Los estudiosos del tema, coinciden en que la Delegación de Facultades se produce cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia, a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia, desde la firma hasta las más completas e integrales de competencia. Es decir, la Delegación de Facultades, también conocida como desconcentración impropia, implica una transferencia del ejercicio de la competencia, no de la competencia en sí a un órgano inferior; dicha transferencia, tiene su origen en un acto violativo del delegante, permitido por el ordenamiento jurídico pero no impuesto por él, a diferencia de la desconcentración en la que la atribución de competencias se produce por imperio del ordenamiento jurídico.

Como apuntábamos anteriormente, en la doctrina se distingue entre la Delegación de Poder o Delegación de competencia que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas interesadas, transfiriendo la competencia de la una a la otra y la Delegación de Firma que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su tarea material, pudiendo designar una especie de apoderado o mandatario, la Delegación de Firma no puede conceputarse como una verdadera Delegación en sentido jurídico y el acto se entiende emanado del delegante.

Alfonso Nava Negrete(1991), "afirma que en la desconcentración forzosamente debe haber una Delegación de Facultades, la que puede quedarse en simple Delegación y no alcanzar el grado de verdadera desconcentración. Este autor distingue la simple delegación de facultades de la desconcentración, al señalar que la primera no priva al órgano delegante de las mismas, sólo las transfiere temporalmente; en cambio, en la desconcentración, el órgano delegante debe perder sus facultades y atribuciones para entregarlas definitivamente al órgano desconcentrado, ya que de no ser así, la desconcentración sería precaria, porque en cualquier momento el órgano delegante podría retirar las facultades."<sup>86</sup>

La Delegación opera de persona a persona, en tanto que la desconcentración administrativa opera de órgano a órgano; en la delegación, los actos se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración administrativa dichos actos son imputables al propio órgano desconcentrado.

En este sentido, la desconcentración administrativa significa división, repartición de competencias, no simplemente transmisión temporal de facultades.

---

<sup>86</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, "Los elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa, México, 1991, U.N.A.M. P.86.

Por otra parte, la Delegación es revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido. Así, pues, la Delegación aparece configurada como una técnica organizativa de carácter transitorio y para competencias determinadas, a diferencia de la desconcentración que es permanente, constitutiva, general y abstracta.

### **3.6.5. Diferencia entre la delegación de competencia y la desconcentración**

La Delegación de competencia o de función supone una transferencia de competencia, para que sea posible esta Delegación se requieren tres condiciones: En primer lugar, que esté prevista por Ley o en algunos supuestos por otro ordenamiento jurídico que éste dentro de los límites de la Ley; en segundo lugar, que la Delegación no está excluida implícitamente por un texto para la cuestión a que se refiere, en este caso, no podrá el delegante transferir sus atribuciones esenciales y en tercero, que el acto que confiere la delegación sea objeto de una publicidad regular.

La Delegación hay que distinguirla de los supuestos en los cuales el órgano competente se encuentra realmente en la imposibilidad material o jurídica de obrar, lo que da origen a la suplencia. En el caso de la delegación de competencia, no existe una verdadera necesidad que imponga la sustitución ni tampoco impedimento material y jurídico a la acción del órgano competente, sino que solamente existiría la oportunidad para mejor cumplimiento del fin y de la función.

En lo que respecta a la organización de la Administración Pública, es preciso encontrar el justo criterio de distribución de la competencia que le es propia, entre los distintos órganos y entes que la constituyen, uno de los medios para efectuar esta distribución es la desconcentración. Dentro de la misma persona jurídica, el reparto de la competencia entre sus órganos admite distintas modalidades, una de las cuales es precisamente la desconcentración, la cual supone un reparto de competencias entre órganos, que derivan de una misma persona jurídica.

A diferencia de la Delegación, como ya dijimos la desconcentración es permanente y substitutiva, general, abstracta y normal, mientras que la delegación es una técnica organizativa, de carácter transitorio y para competencias determinadas.

En la Delegación, si bien hay una transferencia de competencia de un órgano a otro, la misma se realiza en forma y con alcances muy diversos que en la desconcentración; también constituye el procedimiento a través del cual un

órgano transfiere a otro la tarea de ejercitar parte de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido supone un ordenamiento de competencia ya realizado, mientras que la desconcentración viene a establecer uno nuevo.

### **3.6.6. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración**

Una vez analizados los aspectos más relevantes de la desconcentración se podrían analizar sus ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, podemos señalar las siguientes:

“La desconcentración la cual ha sido considerada la primera etapa de la descentralización, dado que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos. A este tipo de órganos se encuentra el que se dedica a cuestiones técnicas de índole no político. Al contar con competencia y facultades propias, su actuar es más ágil, si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca del gobernado”.<sup>87</sup>

Al acercar la administración a los gobernados, se incrementa la eficacia de la gestión administrativa; los asuntos son resueltos por el órgano que los conoce y los ha estudiado evitando que los órganos superiores resuelvan cuestiones en las que no han intervenido de modo directo careciendo en consecuencia, de los suficientes elementos de juicio para decidir.

Al no tener que centralizarse todos los asuntos en los órganos superiores, la acción de la Administración se hace más rápida, ágil y flexible, acentuándose el sentido de responsabilidad e iniciativa de los funcionarios al reservarles la decisión y dirección de determinados asuntos.

Respecto de los inconvenientes, es necesario reconocer que los órganos periféricos al resolver, pueden carecer de la necesaria objetividad tendiendo al favoritismo al dejarse influir por las circunstancias del caso; determinados asuntos del mismo género son resueltos por órganos distintos cuando podrían ser resueltos por un mismo órgano con el consiguiente ahorro de gastos de personal. Los órganos periféricos pueden mostrar falta de uniformidad de criterio al resolver.

## **3.7. LA DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del propio poder jerárquico propio de los entes centralizados.

<sup>87</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op, cit. P. 117-118.



En su surgimiento, influyó la incursión del estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

En nuestro país por iniciativa de Lucas Alamán se crea en 1830, el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío (Alfonso López de Aparicio). Es en el periodo de consolidación de la Revolución mexicana (1921-1938), en el cual los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, los cuales presentan una serie de variantes que comentaremos a continuación.

El vocablo Descentralizar, que significa lo opuesto a Centralizar o Concentrar proviene etimológicamente del griego "centro". La descentralización es un fenómeno que no obstante tiene ya una larga trayectoria dentro de la historia universal, su importancia se acentúa contemporáneamente como un concepto de la moderna organización del Estado y de la Administración Pública.

Esta forma de organización dentro del derecho público, comprende dos variantes, la de la Descentralización Política, que se refiere a la estructura del Estado, y la Descentralización Administrativa, que corresponde al estudio de la organización de los servidores públicos.

La Descentralización Política, también conocida como descentralización institucional, se desarrolla en el ámbito del Derecho Constitucional, respondiendo por tanto, a antecedentes y circunstancias histórico políticas, como es el Federalismo, y la descentralización administrativa, se lleva a cabo en la esfera del derecho Administrativo, refiriéndose a circunstancias de orden técnico de la administración Pública, como es el caso por ejemplo, de la desconcentración funcional; este último tipo de descentralización opera a través de la creación de entes y organismos autárquicos, es decir de instituciones que pueden gobernarse por sí mismas, sin dependencia jerárquica en el orden administrativo común o general.

Existe descentralización política cuando se presentan en un estado, conjuntamente con el ente central varios entes locales, dotados todos de personalidad jurídica. Así, en un Estado Federal como el nuestro, la descentralización política no está necesariamente vinculada a la descentralización administrativa, pues en la primera, los Estados miembros, tienen participación en la formación del órgano Legislativo del estado federal, y en la segunda, los

distintos órganos de los entes descentralizados no tienen representación en el órgano central.

Otra característica de la descentralización política por oposición a la descentralización administrativa, es la autonomía de los estados miembros, pues éstos pueden darse su propia Legislación salvo en aquellas materias que hubieren delegado en el órgano central por medio de la Constitución Federal. Los entes descentralizados administrativamente, no son autónomos, por tanto, no pueden darse su propia Legislación sino que simplemente autárquicos, es decir, pueden administrarse a sí mismos.

Por último, las competencias reservadas al Estado miembro en un Estado Federal difieren profundamente de los asuntos locales de una entidad descentralizada, ya que por su naturaleza, los asuntos locales son únicamente de orden administrativo, mientras que el Estado miembro de un estado Federal tiene toda la gama de competencias estatales, o sea la constituyente legislativa, administrativa y jurisdiccional. Por otra parte, las competencias del Estado miembro difieren de los asuntos locales del ente descentralizado en que éstos son determinados por la Ley, esto es, que están a disposición del Estado, mientras que en el Federalismo la repartición de competencia entre el Estado Federal y los Estados miembros forman el objeto de disposiciones de la constitución Federal.

La descentralización administrativa, como hemos señalado en los párrafos anteriores, se encuentra directamente relacionada con el concepto de autarquía, el cual deviene de la necesidad por parte del poder central de delegar funciones específicas en órganos con capacidad suficiente para administrarse a sí mismos.

La descentralización presupone la centralización, siendo en realidad un procedimiento que se aplica al ente centralizado, ya que consiste en separar del centro, la facultad de decisión y atribuirla a otros órganos administrativos con personalidad jurídica. Las entidades que así se crean, se dice que son descentralizadas administrativamente o autárquicas.

### **3.7.1. Definición**

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En la creación de esos órganos, el estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados y en el segundo, ante

empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, en el concepto de empresas de participación estatal debemos incluir a las sociedades mercantiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, en todas las cuales participa el estado mexicano.

Andrés Garrido del Toral(1997), define a la descentralización “ como aquella en que los entes ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado, y cuyo vínculo con el Poder Ejecutivo es de carácter indirecto, es decir, gozando de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.”<sup>88</sup>

Jorge Olvera Toro(1991), menciona "que la descentralización es la forma de organización que adopta la Administración Pública para desarrollar actividades que competen al estado o que son de interés general, a través de organismos creados para ello que poseen personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico propios, es decir, es un modo de organización que consiste en dotar a los órganos descentralizados de una personalidad jurídica y de autonomía orgánica con relación al órgano central".<sup>89</sup> En realidad, la Descentralización se expresa por un doble reconocimiento, mediante la existencia de grupos de intereses especiales, donde el particularismo territorial o técnico, se encuentra afirmado y protegido por la Ley, y por el derecho que tienen esos grupos de administrarse de manera relativamente espontánea e independiente.

Tomando como base la definición anterior, para que se produzca la descentralización es necesario que el Legislador reconozca la existencia autónoma de ciertos intereses de carácter general, pero de una generalidad menos amplia que aquella que el Estado tiene a su cuidado y de que la gestión de dichos intereses se confíe a órganos que tengan una cierta independencia con respecto al poder central.

Serra Rojas(1995) señala, que “la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”<sup>90</sup>

La descentralización por tanto, es un procedimiento que indica en criterio de justo medio entre las aspiraciones de la centralización y las del sistema de la autonomía, mediante una distribución de la competencia entre personas jurídicas distintas del estado, pero que forman parte del mismo. Este fenómeno implica

---

<sup>88</sup> GARRIDO DEL TORAL, Andrés, Op. cit. P. 59.

<sup>89</sup> OLVERA TORO, Jorge., Op. cit. P. 295-296.

<sup>90</sup> SERRA ROJAS, Andrés., Op. cit. P. 490.

transferir a órganos dotados de personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que antes ejercía el órgano central.

En virtud de que la descentralización radica en la transferencia de competencias o funciones propias del Estado a otras personas jurídicas públicas, desde un punto de vista formal, existe centralización, cuando las funciones propias del Estado se realizan a través del mismo y por sus propios órganos y, por el contrario, la descentralización se presenta cuando las competencias del Estado o parte de éstas, se ejercen por personas jurídicas públicas distintas de aquél. En consecuencia, lo que caracteriza a la descentralización no sólo es 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, por lo que, toda doctrina de la descentralización gira en torno a dos conceptos: transferencia por el Estado de sus funciones y competencias a otras personas jurídicas y ejercicio de tutela sobre las mismas.

### **3.7.2. Constitucionalidad de los organismos descentralizados**

A partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma al art. 90 constitucional, y en la que se señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal, ya no hay duda alguna acerca del fundamento en la ley suprema, en que se apoyan los entes desconcentrados, descentralizados y las empresas de participación estatal.

Es de mencionar que con anterioridad a 1981, algunos artículos de la carta magna hacían referencia a este tipo de órganos: 93, 123, y de cierta forma, el 73 y el 28.

Los organismos descentralizados deben ser creados por ley del congreso y no por decreto presidencial como también lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública. Así los entes que surjan de un acto presidencial y no por una ley del congreso de la unión, serán reputados anticonstitucionales.

### **3.7.3. Principales características de la descentralización**

- 1.- Son creadas por ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República;
- 2.- El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado;

3.- Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio;

4.- Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central. Esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno;

5.- Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa; y

6.- Existe un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación.

#### **3.7.4. Modalidades de la descentralización**

La Descentralización administrativa comúnmente se divide en dos grupos: La descentralización territorial y la descentralización por servicios o institucional, y la descentralización por colaboración.

1.- Descentralización Territorial; este tipo de descentralización, supone una base geográfica y conduce a la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina con referencia a un territorio, además de que permite al Estado dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Asimismo, proporciona la posibilidad de que se constituyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos servidores públicos. La descentralización territorial tiene por ello, carácter político.

2.- Descentralización Institucional o por Servicios también llamada Técnica o Especial; la Doctrina francesa entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autarquía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El Procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios, es la creación del establecimiento público, ya que, para la doctrina francesa, este tipo de organismos tiene por objeto la prestación de un servicio público, por lo que se le dota de una personalidad jurídica propia.

3.- Descentralización por Colaboración; la Doctrina señala que este tipo de descentralización ocurre cuando la administración se desprende de alguna de sus funciones, transfiriendo, en ciertos casos, facultades de decisión, de ejecución y de preparación a organizaciones privadas que no forman parte de la administración, por lo que se constituye en una forma que permite a las organizaciones privadas participar en el ejercicio de la función administrativa.

Por su parte, Miguel Galindo Camacho(1995)<sup>91</sup>, indica que la descentralización ha adoptado tres modalidades por Región; por Servicio, y por Colaboración.

a.- "Descentralización por Región.- Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, siendo la organización municipal, la base de la descentralización por región, no obstante que su estructura política y administrativa y, técnicamente, no tenga relación con la organización que adopte la administración pública federal.

b.- La Descentralización por Servicios.- Tiene como características las genéricas que corresponden a la descentralización administrativa y las características que le son propias. Este tipo de descentralización es llamada por primera vez en la Legislación como administración paraestatal, está integrada por los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos (Artículo 3o. de la L.O.A.P.F.).

c.- La Descentralización por Colaboración.- Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización, como ejemplo de las instituciones que podrían quedar agrupadas dentro de este rubro, podemos citar, entre otras organizaciones, a las Cámaras Nacionales de Comercio y de Industria. Sin embargo, es discutible y dudoso que se considere a la descentralización por colaboración como una forma de organización descentralizada de la administración pública, ya que no prestan un servicio público, característica esencial de los entes paraestatales."

Este tipo de descentralización surge cuando el Estado tiene mayor intervención a la vida privada. Esta se presenta en los Estados intervencionistas o de economía mixta, en los cuales el Estado tiene cierta necesidad de recurrir, por distintos motivos, a los particulares para que colaboren con él en el desempeño de algunas tareas que implica la función pública.

En virtud de lo anterior, la única forma clara de descentralización administrativa es aquella forma de organización donde los elementos personales y materiales de la administración pública, dan lugar a la creación de organismos que cuentan con los elementos antes señalados, es decir la descentralización por servicio.

<sup>91</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel., Op, cit. P. 120-126.

Por otra parte, el maestro Garrido Falla(1975), señala "que cuando la transferencia de poderes estatales se realiza en favor de una persona jurídica territorial surge la descentralización territorial y cuando esa transferencia se realiza en favor de una persona jurídica de tipo institucional aparece la figura de la descentralización institucional, esta última puede ser corporativa o funcional."<sup>92</sup>

"El mismo autor, señala que la descentralización funcional se caracteriza por la creación por parte del estado de organismos autónomos, lo que constituye una fórmula de organización que trata de descargar la toma de decisiones del poder central. "

En este mismo sentido, mediante la creación de estas personas jurídicas pueden perseguirse más cómodamente los fines estatales, lo que hace que en muchas ocasiones el Estado multiplique el número de tales entes, pues la finalidad de esta forma de descentralización, es la creación de un organismo ágil que permita la realización de una determinada función estatal, ya que ante el aumento de actividades del Estado y la demanda cada vez mayor de servicios públicos, es necesario lograr que la acción Estatal sea realmente efectiva, y ello sólo se puede conseguir por medio de la descentralización administrativa, mediante la cesión de competencias a los entes regionales y locales, reservándose el Estado aquellas que por su naturaleza sean consideradas como irrenunciables.

La autonomía financiera, que es la condición indispensable de toda entidad descentralizadora, es fundamental para que una institución de este tipo pueda funcionar.

### **3.7.5. Ventajas e inconvenientes de la descentralización**

Las ventajas que proporciona la descentralización territorial, tiene un doble aspecto, uno de carácter político y otro administrativo. Desde el punto de vista político, la descentralización es una institución liberal, pues mediante esta figura se trata de promover y garantizar el ejercicio de las libertades locales; en cuanto al aspecto administrativo, descongestiona el poder central que, además, está muy alejado de la vida local, por lo que no puede apreciar realmente sus necesidades.

En relación con los inconvenientes, éstos también pueden advertirse desde dos aspectos, el primero que sería político, debilita al poder central que disminuye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender eficazmente la satisfacción de las necesidades colectivas, el otro, de carácter administrativo, y

<sup>92</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, Cfr., Dominguez Alcahud y Nonge Jesulado, Desconcentración, Descentralización y División Territorial, México, I.N.A.P., Serie praxis 32, 1982. P.15.

siendo la descentralización por región un sistema de defensa de los intereses locales, impulsa a la primacía de sus intereses, a veces muy mezquinos con relación a los intereses del país.

Por lo que se refiere a la descentralización por servicios o institucional, ésta tiene también sus ventajas e inconvenientes. respecto a las ventajas, la principal consiste en desarrollar la gestión del servicio por las personas que tienen la preparación técnica necesarias para procurar una satisfacción eficaz de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado. Se desahoga el poder central del cumplimiento de ciertas obligaciones y se crea también un patrimonio independizado del general del estado, el cual se forma al contar dicho organismo con recursos propios y sostenerse con ellos mismos.

Las entidades descentralizadas por servicios prestan también inconvenientes, ya que pueden ofrecer seria resistencia, a la realización de las reformas necesarias para ir las adaptando a las necesidades que deben satisfacer.

### **3.7.6. Régimen jurídico de la descentralización administrativa**

El artículo 90 de nuestra Constitución General en su segundo párrafo dice " Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos" . En este sentido, las leyes que determinan las relaciones entre el Ejecutivo Federal y sus paraestatales, lo son la L.O.A.P.F., y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales\* , disposiciones reglamentarias del artículo 90 Constitucional.

La L.O.A.P.F., y la L.F.E.P., constituyen los ordenamientos jurídicos conforme a los cuales se estructura la Administración Pública Federal. Estas Leyes cuando se refieren a órganos de la Administración Pública Paraestatal, los denomina entidades.

El régimen jurídico de la descentralización administrativa comprendido en las Leyes antes mencionadas, denomina a la Administración Pública Paraestatal, como una forma jurídica y técnica de organizar ciertos órganos de la administración. El hecho de que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados, no significa que escapen del control y actúen independientemente.

Estos órganos descentralizados o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía

\* La Ley Federal de las Entidades Paraestatales que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, para efectos de una rápida identificación la denominaremos L.F.E.P.,



técnica y orgánica, que constituye una de los elementos más esenciales de los entes descentralizados. La política de organización y dirección de estos órganos debe ser ejercida siempre por autoridades distintas del poder central.

En nuestro país, los entes paraestatales han quedado sometidos a los centrales en materias básicas como las relativas a cuestiones de programación, financiamiento, gasto y evaluación; sobre todo, han quedado obligados a coordinar sus políticas descentralizadas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 3o. de la L.O.A.P.F., el Ejecutivo Federal se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales respectivas, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal: Los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria, entre las cuales se encuentran las sociedades nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

### **3.7.6.1. Organismos descentralizados**

La L.O.A.P.F., en su título tercero, "corresponde a la Administración Pública Paraestatal, señala que son organismos descentralizados, las entidades creadas por Ley o Decreto del congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten ( Artículo 45)."

Por su parte, la L.F.E.P., señala que "son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo que dispone la L.O.A.P.F., y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social ( Artículo 14)."

El carácter de auxiliariedad que tienen este tipo de entidades frente al Ejecutivo Federal, es principalmente por lo que se refiere a la atención de las áreas estratégicas o actividades prioritarias que se señalan en el párrafo 4o. del Artículo 28 de nuestra Constitución, que establece que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto, tales como; correos; telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Asimismo, la L.F.E.P., señala que se consideran áreas estratégicas las especialmente determinadas en el mencionada párrafo 4o. del artículo 28 y son

áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Los organismos descentralizados son administrados a través de un órgano de Gobierno que podrá ser una junta de Gobierno o su equivalente y una Dirección General. Dicho órgano de Gobierno deberá estar integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, el cual será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe, el cargo de miembros del referido órgano, será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

“El Organismo de Gobierno debe reunirse con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico del organismo, sin que pueda ser menor de 4 veces y sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente del propio Organismo de Gobierno, voto de calidad para el caso de empate ( Artículo 20 L.F.E.P.).”

“Asimismo, los organismos descentralizados cuentan con un director general, el cual será designado por el Presidente de la República, o por instrucción de éste, a través del coordinador del sector por el órgano de gobierno ( Artículo 21 L.F.E.P.).”

“Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorgue en las Leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados, entre otras actividades, para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto, ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, también de aquellos que requieran de autorización especial, según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a dicho ordenamiento, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico, emitir, avalar y negociar títulos de crédito, formular querrelas y otorgar perdón, ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo, comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones, sustituir y revocar poderes generales o especiales. ( Artículo 22 L.F.E.P.). “

“La L.F.E.P., establece en su artículo 24, que los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El reglamento de esta Ley determinará la constitución y funcionamiento del registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones, en términos de los Artículos 25 y quinto transitorio de la propia Ley. “

Además de lo señalado con antelación, es necesario consolidar todas estas ideas con el fin de lograr un mejor entendimiento del tema, por lo cual realizaremos la siguiente clasificación de los organismos descentralizados.

I.- Personalidad Jurídica de la descentralización.- Los órganos descentralizados poseen por disposición legal, una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del estado (art. 25 del Código Civil), dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y su finalidad.

Estos organismos son distintos al estado, jurídicamente hablando; pero con realidad política y sociológica, están ubicados dentro del gobierno. De aquí la necesidad de un control o una tutela ejercidos por parte de los órganos centralizados;

II.- Sede de las entidades y ámbito territorial.- El domicilio de los descentralizados no reviste particular importancia. será el que le señale su reglamentación y pueden contar con sucursales e instalaciones foráneas; Estos pueden actuar en todo el territorio nacional, excepto que por su objeto estén limitados a determinada circunscripción.

III.- Organismo de dirección de la descentralización.- El órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación; así, puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, etc. Se trata, en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y, de manera excepcional, de representantes de instituciones universitarias y de particulares.

Las tareas de ejecución y representación de los descentralizados estarán a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el Presidente de la República, según indique cada ley o decreto, dicho funcionario es denominado director general o gerente general y, de manera aislada, procurador, presidente o rector.

IV.- Estructura interna.- La estructura interna de los organismos descentralizados está precisada en su ley o decreto de creación; en algunos casos, se prevé en su reglamentación de carácter interno.

V.- Patrimonio Propio.- Los organismos descentralizados tienen patrimonio propio, lo cual es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio propio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula a su patrimonio.

VI.- Objeto.- El objeto de los descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa

VII.- Finalidad.- La finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del estado que en determinados renglones, requieren celeridad.

Por otro lado, en la actualidad existen aproximadamente, 75 organismos federales descentralizados, de los cuales citaremos algunos:

- 1.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores;
- 2.- Comisión Federal de Electricidad;
- 3.- Colegio de Bachilleres;
- 4.- Sistema de Transporte Colectivo.
- 5.- Aeropuertos y Servicios Auxiliares;
- 6.- Pronósticos para la Asistencia Pública;
- 7.- Instituto Mexicano del Seguro Social;
- 8.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- 9.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- 10.- Petróleos Mexicanos;
- 11.- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;
- 12.- Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
- 13.- Procuraduría Federal del Consumidor;
- 14.-Compañía Nacional de Subsistencias Populares; y
- 15.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

### **3.7.6.2. Empresas de participación estatal**

Empresas de participación estatal en nuestro país, son una expresión que utilizan las leyes mexicanas para denominar a las sociedades mercantiles de estado o a cierto tipo de empresas públicas.

El estado mexicano había recurrido, preferentemente, a la sociedad mercantil para estructurar a la empresa pública; ello le permitió participar en diversa proporción de capital, pudiendo aportar hasta el total y establecer distintas clases de control.

En la actualidad, la Ley General de Sociedades Mercantiles reconoce seis especies de sociedades mercantiles: en nombre colectivo, en comandita simple, de responsabilidad limitada, anónima, en comandita por acciones y cooperativa.

La mayoría han caído en desuso y casi siempre se recurre a la anónima, tanto el estado como los particulares, y de manera excepcional se adopta la cooperativa y la de responsabilidad limitada.

La sociedad nacional de crédito, surgida en 1982, y no prevista en la ley arriba indicada, también es considerada sociedad mercantil.

Por lo que hace a las empresas de participación estatal mayoritaria, la L.O.A.P.F., en su artículo 46, señala que tendrán ese carácter las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

1.- Aportando más del 50% del capital social;

2.- Exista una serie especial de acciones para ser suscritas solamente por la federación;

3.- En la escritura constitutiva o instrumento de creación, se reserve el derecho de designar a la mayoría de los directivos de la sociedad; y

4.- Conserve el derecho de vetar las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad.

Esta participación la puede tener el estado mediante dependencias o entidades de manera conjunta o separada. De tal manera que puede ser, por ejemplo, uná sola secretaría o ente descentralizado el que participe; o una secretaría con 40%, otra con 20%, un descentralizado con 20% y dos sociedades anónimas de participación estatal con 10% cada una. En todo caso, el poder ejecutivo logra un control absoluto del ente industrial o comercial.

Asimismo, la propia Ley establece que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguno o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Respecto a este tipo de entidades, en la L.F.E.P., se ratifican los criterios que se señalan en la L.O.A.P.F., para considerar a las sociedades o asociaciones como empresas de participación estatal mayoritaria, sin embargo, en la disposición Legal señalada en primer término (Artículo 29 L.F.E.P.) , se establece que no tendrán el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6o., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

Dicha Ley, señala, en igual sentido que para los organismos descentralizados, que las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias, y su organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento. Los consejos de administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta ley. La titularidad de las acciones o partes sociales que integran el capital social de las empresas de participación mayoritaria, estará a cargo de los servidores públicos que el Ejecutivo Federal por conducto de la coordinadora de sector designe para tal efecto.

El consejo de administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año. Dicho consejo será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona a quien éste designe, deberá sesionar válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal o de las entidades respectivas. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

El art. 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por su parte, considera que una empresa de participación estatal minoritaria será aquella en que el estado aporte de 25 a 50% del capital social correspondiente. Esta tipo de participación esta siendo abandonado, ya que la administración pública no obtenía el control de la sociedad y solamente tendría derecho de nombrar a un comisario que vigilara el manejo de la empresa.

Las empresas públicas que adoptan la forma de sociedades mercantiles o similares son creadas por una decisión gubernamental que se materializa mediante un acuerdo de la secretaría de hacienda y crédito público y de la secretaría o departamento cabeza de sector, el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Emitido dicho acuerdo, se procede al otorgamiento de la escritura constitutiva que prevé la ley, ante la fe de notario público, excepto para las sociedades nacionales de crédito.

El acuerdo puede referirse a que la federación participe en sociedades ya creadas, adquiriendo las acciones o partes que se considere conveniente; para las sociedades nacionales de crédito se sigue distinto procedimiento en su creación.

Así mismo la personalidad de estas sociedades esta regulado por el artículo 25, frac. III, del Código Civil para el Distrito Federal y el art. 2º. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, le otorgan personalidad jurídica propia a las sociedades de las que nos venimos ocupando; esta personalidad es distinta de la que poseen el estado o los socios.

### **3.7.6.3. Los fideicomisos públicos**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula a los fideicomisos, los cuales son creados por el estado, dentro de las entidades de la administración pública paraestatal, y los coloca bajo la tutela de una coordinadora de sector, según sea el fin para el que se les haya constituido, coordinadora que realizará con respecto a ellos tareas de control y vigilancia.

Con base en lo anterior, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, define a los fideicomisos públicos, como aquellos órganos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, y cuyo fin es auxiliar al ejecutivo federal, mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país.

Elementos del Fideicomiso Público:

a) El fideicomitente: En el caso de la federación, es el ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 41 de la Ley Federal de las entidades paraestatales. Por lo que se refiere a los estados, serán sus respectivos gobiernos y los ayuntamientos, en el supuesto de los municipios;

b) Patrimonio fiduciario: Estará constituido por el conjunto de bienes y derechos que el estado (fideicomitente) transmita a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus labores;

c) El fiduciario: Será cualquier sociedad nacional de crédito que podrá fungir como tal para los fideicomisos públicos, como el Banco de México;

d) Objeto: De acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, consistirá en la realización de actividades consideradas prioritarias por el estado; ya sean éstas prestar servicios, ejecutar obras, organizar eventos, realizar inversiones, etc.

e) Fines del fideicomiso: Los fines de los fideicomisos son amplios, ya que los fines que se pretenden alcanzar con su creación deben estar delimitados por el interés público, que es el que en última instancia, ha de presidir la actividad del estado; y

f) Duración: Los fideicomisos públicos tienen una vigencia indefinida, igual a la de los que persiguen fines de beneficencia social, que también es indefinida; en contraste con los que son constituidos por los particulares, cuya duración máxima es de 30 años.

Los fideicomisos se encuentran regulados jurídicamente por los ordenamientos, establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Instituciones de Crédito, las cuales hacen alusión especial a los fideicomisos públicos, sobre todo en lo que concierne a su constitución, organización, operación e, incluso, a su extinción, sin olvidar a toda legislación que en virtud de su carácter de entidad paraestatal, le es aplicable en materia de control y vigilancia por parte del estado. De la legislación supletoria aplicable en este campo, resulta imprescindible citar a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En la citada Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ha sido derogado el decreto de 27 de febrero de 1979, no obstante que esto no se haya expresado de manera explícita en dicha ley, y ha quedado vigente (modificado) nada más lo que se refiere a la integración del comité técnico art. 8º; así como las nuevas bases para la constitución, el desarrollo y la operación así como para su modificación o extinción están contempladas en la ley, en sus capítulos IV y V.

En su carácter de entidad de la administración pública paraestatal, el fideicomiso gubernamental debe ser inscrito en el registro público, que al respecto lleva la secretaría de hacienda y crédito público.



La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga a los fideicomisos públicos personalidad jurídica, la cual contempla a estos como entidades paraestatales, con personalidad jurídica propia.

Para realizar la operación fiduciaria pública, esta es realizada por los delegados fiduciarios especiales, por la común encargados de la gestión del fideicomiso, la cual incluye ejecutar los acuerdos emitidos por el comité técnico. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales utiliza el término delegado fiduciario artículo 43, sin el agregado especial, como supondría la costumbre operante dentro del poder ejecutivo.

Los delegados fiduciarios especiales constituyen una clase de los delegados fiduciarios y se distinguen de éstos en que aquellos son nombrados para la gestión del fideicomiso público o estatal.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales contempla la existencia de un delegado fiduciario general, que es el encargado de someter a la consideración de la respectiva coordinadora de sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que ésta requiera.

#### **3.7.6.4. Acuerdo de sectorización**

Con el objeto de intervenir, en el marco de las disposiciones legales aplicables en las entidades paraestatales, y para establecer una mejor relación entre éstas y las secretaría de Estado y Departamentos Administrativos, el artículo 48 de la L.O.A.P.F., otorga la facultad al Presidente de la República, para agrupar por sectores definidos, cada una de dichas entidades, tomando en cuenta para ello el objeto de cada una de ellas. Dicha intervención, se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora de sector.

Corresponde a las dependencias que tengan tal carácter, según lo prevé el párrafo segundo del artículo 49 de la propia ley, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes. Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Es pertinente señalar que el Plan nacional de Desarrollo deberá precisar los objetivos y lineamientos de las políticas sectoriales. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en este se especificarán los

objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Estos contendrán asimismo, estimaciones de recursos, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente; los programas serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En síntesis, la presencia del Estado en actividades productivas constituye una larga tradición que le ha dado cuerpo y sentido a su rectoría económica. El desarrollo de la paraestatalidad ha vigorizado el ejercicio del poder y ha mantenido posiciones estatales, equilibrio entre las presiones y aspiraciones hegemónicas de la sociedad civil y los reclamos de la sociedad política; en esencia las empresas públicas constituyen muestras materiales de la voluntad política para atender áreas estratégicas y prioritarias en razón de la responsabilidad del Estado Mexicano.

A pesar de su papel determinante en la vida nacional, la concepción de las empresas públicas y su desempeño son dos cuestiones que invariablemente caen en el debate ideológico y en la discusión política, por un lado se les exhibe como ejemplo de ineficiencia y la participación que tienen en la economía como actos violatorios a las reglas del juego del mercado libre, y por otro, se les identifica como intentos insuficientes de reivindicación social y como instrumento para transferir fondos públicos.

En medio de las críticas de los grupos que se disputan el poder, la empresa pública se ha desarrollado en un marco cargado de pesadas regulaciones, controles y burocracia, debido a un gran cúmulo de leyes y disposiciones particulares que inciden en la operación de la empresa pública agobiando a sus directores al punto de que gran parte de su tiempo lo emplean en solicitar permisos, responder cuestionarios, conciliar información, cubrir requisitos, ajustar la operación a nuevos procedimientos.

Con frecuencia, los requerimientos adicionales de información se duplican respecto de los que se proporcionan a otras dependencias de la administración central, alterando solamente el desglose y la periodicidad de la información, el resultado final, en ocasiones, es que el director de la empresa pública acaba preocupándose más por atender las solicitudes de información que por la eficiencia de su organización; por tales razones la empresa pública pierde eficiencia, y la rotación sexenal de sus directores, acaban por restar continuidad a sus acciones, alterando los planes a mediano plazo que modifican la estrategia empresarial.

Las dependencias del sector central extendieron los mecanismos de control y evaluación aplicables tradicionalmente a las funciones del Gobierno Federal al sector paraestatal y, de hecho se trató de llevar a cabo la descentralización administrativa procurando que el funcionamiento de la empresa pública respondiera ante el mercado que se atiende a estímulos y principios que a lo largo de los años han sido propios de las Secretarías de Estado. A partir de este criterio y, por extensión, se fueron acumulando en las tareas de dirección y administración de las empresas públicas un amplio catálogo de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, oficios, manuales, etc., que regulan aspectos generales y funciones muy concretas.

La reglamentación de la empresa pública, se promovió, en su oportunidad, con el propósito de ampliar los tramos de control que en su momento se juzgaron prudentes. En la actualidad y frente a la necesidad de responder con prontitud y precisión a instancias sociales superiores para encarar los problemas internos y externos, resultaba indispensable actualizar el sistema jurídico que regulara las formas de gestión de la administración paraestatal, de manera que su nueva concepción tendiera a definir más claramente sus relaciones con el Gobierno Federal enmarcando adecuadamente los aspectos corporativos internos de las empresas productoras del estado, que establecerán los órganos de gobierno en un plano de actuación moderna y eficiente, precisando de mejor forma el régimen de dirección de las empresas de manera que permitiera establecer con nitidez y responsabilidad los objetivos de las empresas públicas y, a partir de ellos derivar en un proceso lógico de planes y programas de largo, mediano y corto plazo para su desarrollo armónico. Esta nueva concepción se enmarcó en un principio fundamental, el lograr la autonomía de gestión de la empresa pública y fortalecer su papel como instrumento realizador o ejecutor de políticas concretas del Estado Mexicano.

En este contexto, la L.F.E.P., marca el inicio de una larga serie de acciones transformadoras que establecerán la rectoría económica del estado, permitiendo además, avances en las tareas de simplificación administrativa al tratarse de un ordenamiento que regula el nuevo orden de la paraestatalidad, que al tiempo que pretende aligerar la marcha de las empresas productoras del estado, dota a éste de mecanismos de control y evaluación para destacar aciertos y en su caso fincar responsabilidades, por lo tanto, surge como respuesta a una necesidad política y administrativa que impone la modernidad.

Frente a las responsabilidades sociales del Estado, dicha Ley busca que las unidades productoras cumplan cabalmente con sus tareas y para ello, resulta indispensable dotarlas de un marco jurídico que dé pauta para encontrar las mejores combinaciones de los recursos que emplean. Mediante este nuevo marco jurídico de regulación de las empresas públicas, se pretende avanzar en el programa de simplificación administrativa y elevar su nivel de productividad, al tener el órgano de gobierno la responsabilidad en el desarrollo estratégico de la

entidad y radicar en su seno, las autorizaciones y permisos previos para el desempeño oportuno y eficiente de las actividades de la propia entidad.

### **3.8. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

Con el objeto de dar por terminado el estudio del presente capítulo, hemos considerado necesario señalar algunas distinciones que existen entre estas dos formas de organización administrativa, en virtud de que comúnmente llegan a confundirse por la falta de precisión en sus caracteres y por ciertas similitudes que poseen; identificamos las siguientes diferencias:

La desconcentración y la descentralización son dos modalidades de una misma institución; las cuales se distinguen, según que el órgano investido de competencia, pertenezca a la administración directa o a entes auxiliares de éste.

En el caso de la desconcentración, no surge una personalidad distinta de la del Estado, sino que se trata de sus propios órganos, que están considerados dentro de un ordenamiento jerárquico, independientemente de que les es atribuida a estos órganos una competencia propia. En cuanto a la descentralización el Estado reconoce personalidad jurídica a entidades que se presentan frente a él, con fines muchas veces propios y específicos.

De esta manera, tenemos que la descentralización se refiere a la administración autárquica, es decir, a órganos de la administración dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado. La desconcentración, en cambio, hace referencia a una modalidad de distribución de funciones en favor de órganos de la misma persona jurídica, por lo que no cabe considerarla como un supuesto de descentralización, ya que no supone traspaso de competencia a otra persona administrativa distinta de la del Estado, como en el caso de la descentralización, sino un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios e inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores.

Otra diferencia, que no hace posible su equiparación, entre ambas formas de organización, es que son distintas por el objeto y por la sustancia. La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración existe dentro de la centralización administrativa y supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica, es decir, la desconcentración se encuentra dentro del régimen de la centralización administrativa, aunque existe un poco más de flexibilidad, y la descentralización es totalmente ajena a la centralización.

En la desconcentración sigue existiendo el vínculo jerárquico entre el órgano inferior y el superior, ejerciendo este último todo tipo de facultades y

poderes. En la descentralización no existe tal subordinación jerárquica, teniendo el poder central sólo facultades de vigilancia y control.

Desde otro punto de vista, que podría ser de tipo gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración, consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro. En cuanto a las similitudes, pueden citarse principalmente las siguientes:

La descentralización y la desconcentración tienen en común, el hecho de que ciertos poderes de decisión escapan del órgano central y son ejercidos por órganos periféricos.

Ambas formas de organización responden a la necesidad de descongestionar la actividad administrativa de los órganos centrales superiores, haciendo más rápida y flexible la gestión administrativa y acercándola a los particulares.

Tanto los órganos desconcentrados como los organismos descentralizados poseen autonomía técnica y financiera, así como facultades específicas en ciertas materias.

Por último, se puede decir que la desconcentración es un punto intermedio entre la centralización y la descentralización administrativa, de ahí que el órgano que se encuentra bajo dicha forma de organización posea características generales de ambas organizaciones y la razón de sus semejanzas y diferencias entre sí.

## CAPÍTULO IV

### LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PLASMADA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

#### 4.1. ASPECTOS GENERALES

Como ha quedado señalado en el capítulo precedente, tanto la desconcentración como la descentralización administrativa han obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el estado ha constituido diversas autoridades administrativas; en otros, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la administración, ha obligado al propio estado a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, y por último, con frecuencia la administración central se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

La doctrina se manifiesta de manera unánime en conceptualizar a la descentralización como un sistema jurídico de organización estatal que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones decisorias y ejecutivas que podrán ser de carácter económico o de servicio a otra persona jurídica ya existente o, en caso negativo, que creara de acuerdo con la ley, quedando sujetos esos entes, que poseen personalidad jurídica propia, al sistema de contralor del estado.

Es interesante llamar la atención de que, a diferencia de lo que ocurre con la desconcentración, en la descentralización no es fin primordial 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 de aquellos que recibieron las facultades transferidas.

La desconcentración administrativa en nuestro país, es una figura jurídica nueva que puede entenderse en términos generales, como una asignación de

competencia en forma exclusiva a un órgano que se encuentra enclavado dentro de la estructura de organización de una entidad, que no sea desde luego la cúspide, en donde hay una relación de jerarquía y no de criterio. Así mismo, a la descentralización también conforme a un criterio genérico, se le entiende como una transferencia de facultades propias del estado a otros órganos distintos a su propia personalidad y donde se da un proceso de control a través de la tutela administrativa.

De lo anterior se desprende que, el proceso de descentralización lleva consigo una mejor distribución del poder dentro de nuestra sociedad, la cual requiere de nuevos equilibrios en el poder para decidir el rumbo de nuestro desarrollo, para administrar y vigilar sus procesos, para participar en ellos, y para disfrutar igualmente de sus beneficios.

A su vez, este proceso debe desarrollarse con la debida participación de los gobiernos locales y de los grupos sociales interesados. Para ello, se requiere asegurar su participación efectiva, pues mediante la descentralización se remueven intereses, y se transforman las relaciones políticas, se alteran los patrones de comportamiento cuya reacción no puede ser soslayada, y se aseguran cambios permanentes los cuales conviene se den en forma gradual y planeada.

Para atenuar los inconvenientes de la centralización, el estado ha tenido que recurrir a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración, a la descentralización y a la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas.

Por lo que se refiere a la delegación de facultades, el artículo 16 de la L.O.A.P.F., recogiendo lo que se había establecido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Art. 26), previene que los titulares de ellas y de los departamentos administrativos, podrán delegar cualesquiera de sus funciones que deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares, en favor de los funcionarios que integran las propias dependencias, o de los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

Antes de la Ley Orgánica citada se registraron constantemente delegaciones de facultades de decisión y firma de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los titulares de Secretarías y Departamentos de Estado, lo cual ha contribuido a descargarlos de buena parte de sus labores y ha permitido a funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la administración misma y consecuentemente en beneficio también de los administrados.

En este contexto, en los reglamentos interiores de cada una de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo que integran la

Administración Pública Centralizada, se incluye de manera general un artículo, que señala que al frente de cada Secretaría de Estado, habrá un Secretario a quien corresponde originalmente la representación, tramite y resolución de los asuntos de la competencia de aquella, y quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio que igualmente le corresponderá, cuando lo juzgue necesarios, respecto de las facultades que el propio reglamento atribuye a las demás unidades administrativas de la Secretaría.

En la propia L.O.A.P.F., separándola de la delegación anterior, se incorpora la figura de la desconcentración administrativa, en los siguientes términos, " Para la 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 dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso" (Art. 17).

En virtud de que esta figura jurídica, será analizada detalladamente en el siguiente capítulo, no limitaremos solo a citar algunos antecedentes: Las Delegaciones regionales de diversas Secretarías de Estado como son las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Salud, Educación. Por otra parte, en la Ley Orgánica del Departamento del distrito Federal de 27 de diciembre de 1970 (D.O. de 30 del mismo mes), se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la desconcentración administrativa al dividirse el distrito Federal en 16 Delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos de la ley, los reglamentos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento.10 y 12).

De la misma manera, por Decreto Presidencial del 23 de junio de 1973 se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dirección de Administración Federal Regional, y mediante la celebración de convenios con las entidades federativas y la creación de dependencias regionales se procuro acercar la estructura administrativa al lugar mismo en que se generan los asuntos, con beneficio del despacho y del ciudadano a quien se evita el trato de los mismos en la capital de la República.

Con tal objeto se establecieron en el centro de determinadas circunscripciones territoriales, administraciones fiscales regionales con facultades en materia de impuestos sobre la renta, ingresos mercantiles, auditoría fiscal, en caso de aduanas, Tesorería de la Federación, etc.



Desconcentraron facultades en delegaciones forestales regionales; en oficinas en Guadalajara y Monterrey para la expedición de pasaportes de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en oficinas regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de otras dependencias del Ejecutivo.

La descentralización-administrativa, se refiere al traslado de funciones administrativas y recursos económicos del Gobierno Federal a los Gobiernos Estatales, y Municipales.

Como se explico anteriormente, son funciones administrativas las de planear, programar, organizar, evaluar, controlar, vigilar, coordinar paraestatales, entre otras. Estas funciones, dependiendo el caso, se podrán descentralizar a los Estados.

En nuestra opinión cualquier función administrativa cuyo ámbito de acción sea local exclusivamente, podrá ser descentralizable. Es importante resaltar, que descentralizar gradualmente funciones administrativas a las entidades federativas y a los municipios, es un paso previo para poder llevar a cabo la descentralización de atribuciones constitucionales (jurídico-política), apoyando además el desarrollo de esas entidades en el corto plazo.

Finalmente, el artículo 22 de la misma Ley faculta al Presidente de la República podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Este proceso de descentralización de atribuciones lleva consigo una mejor distribución del poder entre las diversas instancias de gobierno, y por ende entre la sociedad civil. Esta consideración se origina por la necesidad de contar con un verdadero equilibrio, a fin de que la instancia federal efectivamente se dedique a los asuntos de orden nacional, y las instancias Locales, Estados y Municipios a la orientación de su desarrollo, inmerso en todo el país.

Tal redistribución de responsabilidades se ha venido realizando a través de convenios entre la Federación y las entidades para compartir la ejecución de ciertas actividades, así como por medio de la transferencia de la titularidad de atribuciones. Ambas formas pueden ser aplicadas individualmente, o bien formar parte de un proceso.

El medio jurídico con que cuenta el orden federal y los gobiernos estatales son los acuerdos de coordinación insertos en el Convenio de Desarrollo Social, fundado en el artículo 26 constitucional. De esta suerte, la descentralización de atribuciones del Gobierno Federal a los Gobiernos de los Estados, y a través de

estos hacia los Municipios, requería de la transferencia previa de funciones administrativas y recursos del Gobierno Federal.

La descentralización de funciones administrativas por medio de acuerdos de coordinación entre Federación y Estados, permite singularizar al proceso general de descentralización.

En este caso, se transmite el ejercicio de funciones, y no la titularidad de la facultad. De aquí que la federación quede como instancia rectora en las materias respectivas, pero al mismo tiempo permite fortalecer a los Estados en su capacidad para regular, conducir y administrar sus procesos internos de desarrollo, con la participación de los Municipios en el grado y alcance de cada entidad, en el uso y ejercicio que su autonomía interna decida dentro del marco del artículo 115 Constitucional. Por otra parte, se requerirá en forma prioritaria el fortalecimiento de la capacidad financiera de los gobiernos locales, los cuales podrán fortalecerse en el corto plazo mediante transferencias presupuestarias por parte del Gobierno federal.

En lo que respecta a la descentralización de recursos económicos, cabe destacar que este es uno de los renglones que, a nuestro juicio, puede contribuir en mayor medida al desarrollo de los Estados y de los Municipios en el corto y en el largo Plazo, ya que no es posible que exista desarrollo en las Entidades Federativas únicamente a través de su participación y colaboración en procesos de desarrollo que realizan muy gradualmente; hace falta que se les fortalezca en el renglón que mas adolecen, que no es otro que el de allegarse recursos económicos para su propio desarrollo.

## **4.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

En materia de desconcentración y descentralización administrativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

“La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios tendrá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en el, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de la Solidaridad Internacional en la independencia y en la justicia. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio publico y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo a todos aquellos que las infrinjan (Artículo 3°).”

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevara al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. (Artículo 25°).”

“El Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinara los objetivos de la planeación democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Publica Federal. (Artículo 26).”

“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentara la actividad agropecuaria y forestal para el optimo uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés publico (Artículo 27).”

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitara fenómenos de concentración que contraríen el interés público. (Artículo 28).”

“Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. (Artículo 73 Fracción XXIX-C).”

“Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. (Artículo 73 Fracción XXIX-D).”

### **4.3. LEY DE PLANEACIÓN**

En este contexto, la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983, tiene por objeto regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Coordinación en materia de planeación entre la Federación y los Estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social para la planeación.

Así mismo, en dicha Ley se define a la Planeación Nacional del Desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de las atribuciones que las Leyes confieren al Estado para intervenir en la vida de la Nación, atribuyéndose al Poder Ejecutivo Federal, la responsabilidad de conducir tal proceso.

En el capítulo segundo de la Ley, relativo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se señala que todas las dependencias y entidades participen en el sistema y se integren a él, correspondiendo a la Secretaría de Programación y Presupuesto (Desaparecida) la responsabilidad de coordinar las actividades de planeación, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional, así como los programas especiales que le encomiende el Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia; y en general procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán a su cargo la Planeación Nacional de índole sectorial. Esta responsabilidad se traduce en la elaboración de programas sectoriales, tanto de mediano plazo como los operativos anuales.

En cuanto a las entidades paraestatales, realizarán actividades de planeación y producirán en consecuencia programas institucionales.

En el artículo 21 de la Ley, se contempla lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá precisar los objetivos Nacionales, Estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; contener, previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinar, los instrumentos y responsabilidades de su ejecución; establecer, los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones deben referirse al conjunto de

la actividad económica y social, y registrará el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En cuanto a las 4 vertientes que comprende la referida ley-obligatoria, coordinación, concertación e inducción- analizaremos exclusivamente la de coordinación, ya que es mediante este mecanismo que el Ejecutivo Federal conviene con los gobiernos de los estados, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizar por la federación y los estados se planeen de manera conjunta, debiendo considerarse en todos los casos la participación que corresponda a los municipios.

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas: su participación en la planeación Nacional, a través de la prestación de las propuestas que estimen pertinentes; los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios; los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción; la elaboración de los programas regionales, y la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competan a ambos ordenes de Gobierno. (Artículo 34).

#### **4.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno.

Así mismo el Plan Nacional señala que el nuevo federalismo y más aún la descentralización de la vida nacional en los ámbitos político, económico, administrativo y cultural, son objetivos prioritarios del gobierno, de ahí que las acciones de modernización han fijado como una de sus prioridades, la modernización y la descentralización de la propia Administración Pública Federal.

Con ello se busca fortalecer los mecanismos de coordinación entre la federación y los estados, promover que las decisiones entre la federación, los estados y municipios, promover que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde sean demandados los servicios y otorgar éstos con la misma calidad en todas las regiones del país.

Lo anterior, implica la realización de una serie de acciones: descentralizar la operación, las funciones y los recursos humanos y presupuestales relacionados con las mismas; reubicar físicamente las unidades administrativas y entidades paraestatales, atendiendo criterios de planeación regional, asentamientos humanos y desarrollo urbano; buscar mayor coordinación de acciones del Gobierno Federal con los estatales en materia de interés común y transferir las competencias hasta ahora asignadas a la Federación hacia los estados y municipios.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

I.- "Fortalecer el ejercicio pleno de la Soberanía Nacional como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

En este primer objetivo de procurar la soberanía, se refiere a fortalecer la capacidad del estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del estado de derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

II.- Consolidar un régimen de convivencia social plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

En este rubro, las estrategias propuestas, comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia.

Así mismo se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

III.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

Dentro de este contexto, el plan postula como objetivo esencial el de construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal, que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de

vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Así mismo propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas, responsable, transparente y puntual.

El nuevo federalismo, debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

La renovación del federalismo hace que los poderes de la unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos. El nuevo federalismo surge del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

El federalismo expresado dentro del Plan Nacional, genera las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Dentro del pacto federal, el plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios:

En la construcción del nuevo federalismo, se realiza igualmente una redistribución de competencias, es decir una redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

Por lo tanto para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

La descentralización, desconcentración y federalización de funciones, durante el periodo 1995-2000, se propone aprovechar los procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales.

En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, estos deben ser fortalecidos por la federalización de funciones gubernamentales, con el fin de dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica sea demandada.

Por otro lado, dentro del nuevo federalismo la vida municipal, debe estar fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos. El nuevo federalismo dentro de este rubro, implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al artículo 115 constitucional; sin embargo un propósito fundamental de este Plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

Así mismo dentro de este tercer punto prioritario del Plan Nacional de Desarrollo, encontramos la reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública Federal; para tal rubro la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país.

Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

Dentro de este mismo rubro de modernización administrativa, el Plan Nacional plantea la promoción de la descentralización administrativa; para esta modernización se requiere del análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar a la administración de la ciudadanía.

Los gobiernos estatales y municipales, así como el gobierno federal deben promover una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determine cuáles se pueden desempeñar de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.



Adicionalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, con la descentralización se busca que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan decisiones operativas de las demandas de la población, así como de destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos, a mayores y mejores servicios para la población.

Dentro de la modernización de la administración pública establecida en el Plan Nacional, se plantea la profesionalización de los servidores públicos, el cual es uno de los puntos medulares del presente trabajo, ya que en el último capítulo de esta tesis, se plantea una propuesta de instauración del servicio civil de carrera en nuestro país, con el fin de lograr una mayor estabilidad laboral, continuidad y aprovechamiento de los recursos humanos indispensables para el aparato burocrático, y con esto apoyar en todo momento a la desconcentración y descentralización administrativa, tema fundamental que nos ocupa.

En este contexto el Plan Nacional señala que los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario que se conforme un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo.

De igual manera el servicio civil de carrera facilita la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, así como el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad.

Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y capacidad profesional.

Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil. Con esto pretendemos que con la propuesta de instauración del servicio civil de carrera, la cual la planteamos al final del presente trabajo, se logren objetivos a largo plazo y que la administración pública cuente con un servicio de carrera profesional.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el

empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.

IV.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda a todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades se exige la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

V.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.”<sup>93</sup>

#### **4.5. PROGRAMAS SECTORIALES ESTABLECIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes, por lo que a continuación abordaremos brevemente cada uno de ellos.

##### **4.5.1. Programa de Desarrollo Informático 1995-2000**

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se presenta el Programa de Desarrollo Informático, el cual señala los mecanismos establecidos para asegurar el aprovechamiento y la promoción de la tecnología informática en el ámbito nacional.

El presente programa tiene un carácter obligatorio para las dependencias de la Administración Pública Federal que intervienen en su ejecución. Asimismo, en este instrumento se indican los aspectos de coordinación que se proponen con los gobiernos estatales y municipales y con los otros Poderes de la Unión.

“El programa comprende a la informática como un factor estratégico para el desarrollo nacional; su propósito fundamental es el de fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información, con el fin de lograr su pleno aprovechamiento como instrumento de apoyo para elevar la productividad y competitividad en los sectores público, privado y social, y con ello propiciar el bienestar de la sociedad.

<sup>93</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Con el programa, se pretende dar un cambio importante en la economía; con el uso y aprovechamiento del mismo se dará un apoyo directo a los gobiernos, instituciones educativas y organismos asistenciales, con el fin de que estos mejoren sustancialmente los mecanismos tradicionales de gestión y de servicio, lo cual se traduce en beneficios reales y tangibles para la población.

Así mismo con el uso de esta tecnología los servicios públicos, financieros, económicos, sociales, pueden proporcionarse de forma radicalmente distinta, en lo que toca a su cantidad, y en lo referente a su calidad. Algunos, como los servicios de salud, enseñanza y seguridad social, con el uso e implantación del programa pueden prestarse a mayor escala y en forma más rápida y eficaz.

El presente programa se incluye dentro de todos los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberá ser aplicado a los mismos, con el fin de obtener los beneficios señalados con antelación.<sup>94</sup>

#### **4.5.2. Programa Hidráulico 1995-2000**

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en cumplimiento con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Planeación en sus artículos 14, 15, 16, 17, 19, 22, 23, 24, 25, 26 y 29, y del decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua (C.N.A.); se elaboró el presente programa sectorial de mediano plazo.

“El programa integra estrategias con base en los análisis y consultas populares regionales de las diferentes características, carencias y necesidades hidrológicas, económicas, sociales y ambientales del país.

A medida que la población ha crecido y desarrollado su economía, las demandas de agua han aumentado mientras que la oferta del medio natural permanece invariable, por lo que el manejo del recurso se ha hecho complejo y conflictivo, y se agrava por los fenómenos extraordinarios, como sequías e inundaciones, que demandan mayor regulación e infraestructura para su atención.

Con esta perspectiva y dentro del marco de los cambios políticos, sociales y económicos que ocurren en el país, en este documento se analizan las características de la oferta y la demanda del agua para el periodo 1995-2000, para determinar y proponer políticas de aprovechamiento de este recurso que facilite a la población acceder a un mejor nivel de vida en lo individual y

---

<sup>94</sup> PROGRAMA DE DESARROLLO INFORMATICO 1995-2000.

comunitario, y que de acuerdo a la disponibilidad del agua, su uso y conservación contribuirán al desarrollo regional e integral del país en el corto y largo plazo.

Los objetivos del Programa se establecen de acuerdo con las modalidades de utilización del recurso:

- a) Para consumo humano, higiene y cuidado de la salud pública;
- b) En la atención a grupos de población y zonas con mayor pobreza;
- c) En la dotación de servicios para mejorar los niveles de vida y bienestar social;
- d) Como insumo en la agricultura, industria, comercio, y demás actividades económicas; y
- e) En el aprovechamiento pleno de los recursos naturales dentro de un marco de sustentabilidad.

Con base en lo anterior se establecen los objetivos generales siguientes:

- \* Contribuir a reducir los rezagos y limitaciones en la disponibilidad de agua, que afectan a grupos sociales desprotegidos.
- \* Avanzar en el saneamiento integral de cuencas, comenzando por aquellas cuya contaminación produce mayores efectos negativos para la salud, la economía y el ambiente.
- \* Otorgar seguridad jurídica en el derecho al uso de las aguas nacionales y bienes inherentes.
- \* Contribuir al proceso de transición hacia el desarrollo sustentable mediante la racionalización de los precios del agua, con criterios económicos y ambientales.
- \* Ampliar los canales de participación de la sociedad en la planeación y utilización del agua.
- \* Administrar el recurso de manera más eficiente, a través de la descentralización progresiva y constante de programas y funciones a los usuarios y autoridades locales dentro del marco del Nuevo Federalismo.
- \* Inducir patrones de utilización del agua más eficientes en riego, uso doméstico, uso industrial, a fin de preservar la disponibilidad y calidad futuras del recurso.

En suma se persigue apoyar, a través de la administración adecuada del agua, un crecimiento económico, sostenido y sustentable en beneficio de todos los mexicanos, que propicie un ambiente de equidad, certidumbre y confianza en el aprovechamiento y uso del agua.

Las acciones del programa se inscriben en el reto de hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental, por ello, la nueva política hidráulica va más allá de los aspectos estrictamente regulatorios, y se establece un proceso de promoción e inducción de inversiones, creación de mercados y financiamiento con participación de toda la sociedad.

Se estima que el papel prioritario del agua propiciará crecimiento de la inversión pública, por lo que se dará énfasis al uso eficiente de este recurso, al ejercicio del gasto corriente y la inversión pública con criterios de eficiencia social, y al uso prudente del ahorro externo; para que en este marco de disciplina fiscal, las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y por el contrario, en un ambiente nacional de escasez de recursos financieros, contribuyan a impulsar el crecimiento económico y bienestar de la población.

La descentralización contempla la separación de las funciones normativas de las operativas; la transferencia de algunas funciones operativas a los usuarios, realizar la planeación y administración del aprovechamiento del agua de forma integral a nivel de cuenca, manteniendo a nivel federal tanto las funciones que sujetan los intereses regionales al interés de la Nación, como las decisiones que afectan a más de una entidad federativa y a los indefensos, identificados como el medio ambiente y las futuras generaciones; preservando siempre para el Gobierno Federal la facultad y el derecho de intervenir en apoyo de los grupos humanos y comunidades que se encuentran en condiciones de pobreza o afectados por calamidades y desastres. Lo anterior contribuirá al fortalecimiento del federalismo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.<sup>95</sup>

#### **4.5.3. Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000**

En cumplimiento lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo a la Ley de Planeación en sus artículos 14, 15, 17, 19, 22, 23, 24, 25, 26 y 29, así como los correspondientes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Federal de Turismo, el Poder Ejecutivo presenta el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000.

---

<sup>95</sup> PROGRAMA HIDRAULICO 1995-2000.

“Conforme a la normatividad establecida en el Sistema de Planeación Democrática, se integró con las aportaciones recogidas en los foros de consulta popular sobre turismo, en los que participaron autoridades federales, estatales y municipales, los sectores productivos, organizaciones de prestadores de servicios, sector académico y la población en general.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 parte del reconocimiento de que por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleo y la captación de divisas, la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país, ya que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos y, que en nuestro país, el turismo tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos.

El programa define una estrategia de coordinación intersectorial a través del Gabinete Turístico, el sustentable, como factores para mantener, mejorar y ampliar la planta de empleo en el sector. incrementar la captación de divisas y fomentar el desarrollo regional para promover un crecimiento vigoroso y sostenido.

El programa define la estrategia para atraer a un mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el periodo 1995-2000; pone énfasis en el desarrollo de la actividad con criterios de sustentabilidad y revalora la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el Sector Turismo.”<sup>96</sup>

#### **4.5.4. Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000**

Con fundamento en Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995, en virtud del cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el cual se fijan los objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales; así como en los artículos 16, 20, 22, 23, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, y 9 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, presenta el siguiente programa.

El artículo 3º. del Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 prevé la elaboración de programas independientes de Política

<sup>96</sup> PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR TURISMO 1995-2000

Industrial y Desregulación Económica, por una parte, y de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones, por otra.

Ambos programas son unificados y se han integrado en este programa, puesto que el contexto de apertura comercial y de creciente globalización de la economía mundial en el que se desenvolverá la industria nacional, así como el diseño de las políticas de promoción industrial y de comercio exterior son inseparables. Por consiguiente las acciones que desarrollan el programa, son de acuerdo con los criterios de disciplina fiscal y ejercicio eficiente del gasto público.

"El programa plantea que para hacer frente al crecimiento de la población económicamente activa, mejorar las oportunidades de empleo y reducir los rezagos históricos, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el presente programa establece la necesidad de alcanzar altas tasas de crecimiento.

En materia de comercio exterior, el objetivo principal del programa, será el de alentar la creación de más y mejor empleo, promover la distribución más equitativa del ingreso, así como elevar la competitividad de la economía.

Por otro lado, el objetivo central de la política industrial es el de fomentar la competitividad de la planta industrial. El Plan Nacional de Desarrollo señala que el mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de la economía nacional. Por ello, el aumento de la competitividad de la planta productiva debe constituir una prioridad nacional.

La política industrial de desarrollará a lo largo de tres grandes líneas estratégicas las cuales serán:

I.- Crear condiciones e rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.

II.- Crear mecanismos que aceleren el desarrollo de agrupamientos industriales, lo mismo regionales que sectoriales, de alta competitividad internacional, y fomentar la creciente integración a los mismos de empresas micro, pequeñas y medianas; y

III.- Fomentar el desarrollo de un mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, como sustento de la inserción de la industria nacional en la economía internacional.

La implantación de estas líneas estratégicas implica un esfuerzo nacional sin precedente para igualar las condiciones de competitividad de la economía nacional con las de los principales competidores en todo el mundo; con esto se

requiere formar una fuerza de trabajo cada vez más capacitada, crear una infraestructura de comunicaciones y transporte eficaz y competitiva, introducir sistemas de información que pongan al alcance de las empresas la mejor tecnología y las mejores prácticas administrativas disponibles, y contar con instituciones financieras eficientes.

Así mismo, debe asegurarse que el marco regulatorio fomente la actividad económica y que los procedimientos judiciales sean transparentes, expeditos y de costo reducido.

Las líneas estratégicas se implantarán a través de ocho políticas:

- a) Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero;
- b) Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de base humana e institucional;
- c) Fomento a la integración de cadenas productivas;

La integración de cadenas productivas se desarrollará en tres vertientes:

1) Apoyo a programas estatales o regionales orientados a fortalecer las capacidades locales para atraer agrupamientos industriales de elevada competitividad;

2) Apoyo a la integración de cadenas sectoriales a través de programas de desarrollo de proveedores para la industrial nacional;

3) Ampliación de la infraestructura de información industrial mediante la promoción de encuentros empresariales de proveedores, y la creación y fortalecimiento de redes nacionales de información de proveedores.

d) Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria; Esta política será reforzada con los programas de integración de agrupamientos industriales regionales y sectoriales y se desarrollará a través de cinco vertientes:

1) Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas básicas en las empresas pequeñas y medianas;

2) Difusión entre la industria de guías tecnológicas básicas;

3) Promoción de la transferencia tecnológica del exterior, así como de las empresas líderes del sector industrial;



- 4) Fortalecimiento y difusión de los mecanismos para proteger la propiedad intelectual de patentes, marcas, diseños, etc.; y
- 5) Fomento de la cultura de innovación tecnológica en la industria.
- e) Desregulación económica;
- f) Promoción de exportaciones;
- g) Negociaciones comerciales internacionales; y
- h) Promoción de la competencia.<sup>97</sup>

#### **4.5.5. Programa de Protección Civil 1995-2000**

El Programa de Protección Civil 1995-2000, se enfoca a orientar acciones de prevención y mitigación de riesgos en toda la República Mexicana, el cual consolida las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil, y que permita proteger la integridad y la vida de los habitantes, así como el bienestar y el patrimonio de las familias mexicanas.

A tales efectos, el artículo tercer del decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dispone, en el marco de la Ley de Planeación, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendientes al logro de los objetivos de dicho Plan, entre los cuales se inserta este Programa.

“El Programa de Protección Civil 1995-2000, persigue contribuir al logro de los objetivos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para lo cual recoge las orientaciones del mismo y las constituye en políticas que normarán las acciones del Sistema, relativas a impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y municipios, fomentar la descentralización y el desarrollo regional, y alentar la participación social.

Por lo tanto el programa abarca y acopla al federalismo, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como aquel que se expresa a través de la redistribución de funciones, responsabilidades, capacidades y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, respetando sus ámbitos de competencia.

---

<sup>97</sup> PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR 1995-2000.

Con ello se fortalecerán estados y municipios, propiciando un marco adecuado para el desarrollo de la protección civil y el Nuevo Federalismo encontrará una de sus formas de expresión.

De igual forma se inscribe, por una parte, dentro del marco de la modernización de la administración pública que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya que con sus acciones pretende ofrecer respuesta a las necesidades e intereses de la comunidad, utilizando adecuadamente los recursos públicos, y por la otra, promoviendo la descentralización administrativa al acercar la administración a la ciudadanía.

El programa se apega a la observancia de una estricta disciplina del gasto, que coadyuve al objetivo de lograr y contar permanentemente con finanzas públicas sanas, lo que aunado a una mayor eficiencia en el uso de los recursos, permita la estabilidad económica, base de un crecimiento sostenido.

En este sentido, el propósito de este Programa es determinar necesidades y plantear objetivos, estrategias, líneas de acción y metas, que permitan el armónico desarrollo de todas las instancias y sectores que integran el ámbito nacional, estimulando la participación social de sus actividades.

De esta forma, se pretende llegar al siglo XXI con un Sistema de protección civil, en el cual se incluyen los sectores público, social y privado, y que de él formen parte todos los mexicanos y que pueda, bajo los principios de desarrollo sustentable y de protección para todos, cumplir con su propósito de crear condiciones suficientes para proteger a las personas, a sus bienes y al medio ambiente ante la eventualidad de un desastre, posibilitando una participación más amplia, más libre y más consciente de todos en su autoprotección.<sup>98</sup>

#### **4.5.6. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000**

El Presente Programa de Seguridad Pública 1995-2000, recoge un sólido compromiso del Gobierno de la República en transformar a fondo y de manera estructural el desempeño de las instituciones de seguridad pública que ha provocado la injusticia e inseguridad que a todos los mexicanos agravia.

El Programa prevé la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se constituye en una guía del trabajo coordinado para las decisiones prioritarias e inmediatas que se realizarán por todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación en todo el territorio nacional, en un profundo ejercicio federalista, como respuesta del Gobierno de la

<sup>98</sup> PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL 1995-2000.

República a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad altamente confiable y profesional.

La Constitución Política Mexicana en su artículo 21 ha dispuesto la obligación del Estado de velar por la seguridad pública, señalándose el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

"En este sentido, en el presente Programa se contempla la obligación de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, para coordinarse en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otro lado, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala en su artículo 3º., que:

- La seguridad Pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

- Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

- El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas, antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La Ley mencionada, que reglamenta los últimos párrafos del Artículo 21 Constitucional, faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública a formular propuestas de contenido para este Programa Nacional, en los términos de su Artículo 15, fracción III. Fundamentan también este Programa los artículos 16, 19, 22, 23, 26 y 29 de la Ley de Planeación.

Entre los objetivos principales de dicho Programas podemos encontrar:

- \* Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo.

Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de

seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

\* Así mismo crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.<sup>99</sup>

#### **4.5.7. Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000**

El Gobierno Federal, consciente del reclamo de la sociedad que exige un Estado de Derecho que sea garantía de la seguridad pública y del respeto a los derechos de las personas, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 9, 16, 19, 22, 23, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación y en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, presenta el Programa de Prevención y readaptación Social 1995-2000, el cual propone soluciones viables para incrementar la eficacia de la prevención de las conductas que entrañan delitos o infracciones a la ley, de la readaptación y reinserción a la sociedad de quienes han delinquido, con especial énfasis en el mejoramiento de la atención de los menores infractores.

La prevención y la readaptación social son actividades inscritas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La primera se entiende como el reclamo de la participación activa de la sociedad y ésta, a su vez, resulta ser su beneficiaria directa, ya que los efectos de la prevención inciden de manera inmediata en los niveles de seguridad y orden público. La readaptación, la reinserción social para sentenciados y el tratamiento y adaptación para menores infractores, aun cuando atienden directamente la situación de un grupo específico, sus efectos contribuyen a fortalecer la defensa de los intereses de la sociedad.

“El Programa contiene un conjunto de propuestas, tendientes a construir un nuevo federalismo, el cual está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al consolidar la relación intergubernamental: a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para instrumentar políticas en estas materias, que sean congruentes con la política nacional que se está impulsando a través de este Programa, y a coadyuvar en la convivencia pacífica entre los mexicanos, al ofrecer alternativas eficaces de reinserción social que eviten la recurrencia de conductas delictivas e infractoras.

---

<sup>99</sup> PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000.

El programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000 contiene los siguientes fundamentales:

I.- El diagnóstico presenta los antecedentes de la función penitenciaria y del tratamiento del menor infractor.

II.- Las políticas del Programa proponen privilegiar el apoyo de la sociedad en las tareas de prevención y readaptación social.

III.- Los objetivos generales se orientan a prevenir la comisión de conductas infractoras y delictivas, y reintegrar a la vida social y productiva a los adultos y menores que fueron privados de su libertad, así como a la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al fortalecimiento del nuevo federalismo y a la preservación de los derechos, y las libertades, el orden y la paz públicos, los cuales se concretan en acciones programáticas en los tres órdenes de gobierno.

IV.- Las estrategias propuestas en el Programa indican la necesidad de consolidar las acciones que han acreditado su eficacia; las que deben fortalecerse para alcanzar mejores resultados, y las que habrán de incorporarse para impulsar el desarrollo de nuevas funciones prioritarias dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

V.- Las prioridades determinan las acciones que deben realizarse para alcanzar los objetivos del Programa y contribuir a la consecución de los propósitos fijados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

VI.- La coordinación relaciona las acciones que se lleven a cabo en el ámbito interinstitucional, intersectorial e intergubernamental para la eficaz ejecución del Programa, así como las dirigidas a la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

VII.- La concertación con los sectores social y privado, pretende impulsar la prevención de conductas infractoras y delitos con mecanismos más cercanos a la demanda vecinal, lograr su apoyo en los tratamientos de readaptación de sentenciados y de adaptación de menores infractores, y colaborar en la adecuada reinserción social de liberados y externados en los ámbitos familiar, laboral, educativo y comunitario.

VIII.- Los programas instrumentales constituyen la respuesta gubernamental a los problemas específicos de prevención del delito, readaptación social dentro de la cobertura de las políticas, objetivos y estrategias para conducir los esfuerzos institucionales, sectoriales e intergubernamentales, así como los de inducción y concertación con los sectores social y privado.

Los programas son:

- \* Programa de Prevención del Delito;
- \* Programa de readaptación Social;
- \* Programa de Adaptación de Menores Infractores;
- \* Programa de Reinserción Social;
- \* Programa de Infraestructura Penitenciaria;
- \* Programa de Actualización de Expedientes y Libertad Anticipada;
- \* Programa de Profesionalización de Recursos Humanos;
- \* Programa de Modernización y Mejoramiento de la Administración;

IX.- En la evaluación se establecen las directrices para examinar y calificar los procedimientos, avances y resultados del Programa de Prevención y readaptación social 1995-2000, con el propósito de garantizar su cabal cumplimiento.

El Programa que se propone traduce la firme voluntad gubernamental por prevenir las conductas antisociales y por establecer condiciones de vida decorosa para los internos, respecto a sus derechos fundamentales y auténticas posibilidades de readaptación y reinserción social, lo cual contribuye en gran medida a la plena vigencia del Estado de Derecho, la seguridad pública y la confianza ciudadana en las instituciones de la República y en las normas que rigen.”<sup>100</sup>

#### **4.5.8. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000**

El desarrollo urbano es el territorio donde se conjuntan las competencias jurisdiccionales de los tres órdenes de gobierno y donde tiene lugar el desarrollo de la sociedad con sus múltiples actores.

El Estado mexicano ha reconocido que el ordenamiento del territorio y la organización de las ciudades corresponden al interés público, lo cual establece una esfera de actuación gubernamental que, por un lado, atendiendo a las características del desarrollo urbano como materia concurrente, requiere de amplia coordinación al interior de las instancias de gobierno y de concertación con la sociedad y por otro lado, en apego a la función esencial del Estado, implica la promoción del desarrollo en un marco de equidad y justicia.

“El Programa procura establecer los lineamientos para ordenar el territorio y ciudades, organizar la acción de los diversos agentes sociales y del Estado, en tiempo y espacio, para promover el desarrollo con equidad.

---

<sup>100</sup> PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL 1995-2000.

Dentro del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 parte de reconocer el momento histórico que vive la sociedad mexicana. La emergencia de la ciudadanía como fuerza innovadora de la acción de gobierno y como acervo de recursos, la apertura de las formas de gestión gubernamental bajo esquemas de mayor coordinación así como la inserción de México en la economía mundial son elementos consustanciales al diseño del Programa, en el planteamiento de los problemas centrales como de sus objetivos, en la definición de sus políticas y estrategias como en la formulación de sus programas.

Los objetivos principales del Programa Nacional de Desarrollo Urbano son los siguientes:

- a) Interrelación del desarrollo económico urbano;
- b) Interrelación entre la planeación y la inversión;
- c) Eficiencia entre la planeación y la inversión;
- d) Federalismo y descentralización;
- e) Participación social en el desarrollo urbano;
- f) Coordinación y concurrencia en la realización de proyectos de alcance regional;
- g) Sustentabilidad del desarrollo urbano.

Estos objetivos serán aplicados a cuatro programas estratégicos:

- I) Programa de 100 Ciudades;
- II) Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas;
- III) Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción de Desarrollo Urbano;
- IV) Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano.

Sobre la base de estos programas, se persiguen los siguientes objetivos:

A) Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones.

B) Inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes de desarrollo urbano y bajo los principios

sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, con apego a la autonomía estatal y la libertad municipal.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 se enmarca en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que establece la Ley de Planeación en sus artículos 16º., fracciones III y IV, 20º. y 23º. y guarda observancia del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, presentado a la Nación por el Presidente Ernesto Zedillo el 31 de mayo de 1995, en lo referente a sus lineamientos estratégicos para mantener el equilibrio de las finanzas públicas y apoyar una política permanente de austeridad, de uso y asignación más eficientes del gasto público, así como en lo relativo a las orientaciones que señala el Plan, para el desarrollo urbano, en su capítulo de Política Social.

Así mismo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, da cumplimiento a la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 11º., 12º. y 13º., al mismo tiempo, considera las previsiones de los artículos 23º., 24º., 25., y 26º. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y atiende los lineamientos sobre distribución de la población que señala el Programa Nacional de Población 1995-2000.

Este Programa observa congruencia con lo que señalan respectivamente los programas: para un nuevo federalismo 1995-2000; de Protección Civil (Secretaría de Gobernación); de Vivienda 1995-2000 (Secretaría de Desarrollo Social); de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo); Sectorial Agrario 1995-2000 (Secretaría de la Reforma Agraria); de Medio Ambiente 1995-2000; Hidráulico 1995-2000; para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable 1995-2000 (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca); de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 (Secretaría de Comunicaciones y Transportes); de Desarrollo y reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 (Secretaría de Energía) y para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 (Departamento del Distrito Federal).<sup>101</sup>

#### **4.5.9. Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000**

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 presentado por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León establece los Programas Sectoriales que para su instrumentación deberán elaborar las dependencias de la administración pública federal. En atención a que así lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y conforme a las disposiciones del artículo 16 de la Ley de Planeación y el artículo 67 fracción XIII del Estatuto de Gobierno del

<sup>101</sup> PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1995-2000.



Distrito Federal, el Departamento del Distrito Federal presenta el siguiente programa.

“El propósito central del Programa para el Desarrollo del Distrito Federal es construir un verdadero proyecto de ciudad, una ciudad cada vez más democrática y segura, con un proceso de desarrollo dinámico y sustentable que permita abatir la desigualdad y mejorar la calidad de vida.

Se busca, en síntesis, contribuir al esfuerzo nacional por alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 orientando, en función de sus lineamientos, el desarrollo político, social, económico y urbano de la Ciudad sobre la base de un proyecto sólido, con una estrategia integral, que reconociendo la complejidad e interdependencia de los problemas que la aquejan, busque conciliar intereses, racionalizar la acción del gobierno, construir consensos y ampliar la participación.

El diagnóstico que sustenta dicha estrategia destaca los retos y oportunidades que ofrece la Ciudad de México en la actualidad y que delinearán el proyecto de ciudad hacia el que se propone avanzar.

Se postula la necesidad de un proyecto político plural que garantice una gobernabilidad democrática, un proyecto económico viable que eleve niveles de empleo e ingresos y reduzca desigualdades y un proyecto urbano que mejore la calidad de vida y preserve el medio ambiente.

El conjunto de acciones y políticas en que se expresa la estrategia integral propuesta presenta seis características fundamentales; la participación ciudadana en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las políticas de gobierno; la búsqueda de la justicia social como el principio que anima las tareas de gobierno; un horizonte de largo plazo en la planeación de modo de sentar bases sólidas para dar soluciones efectivas a los problemas de la ciudad;.

Así mismo se requiere de una visión metropolitana, en el marco del papel que juega la Ciudad en su entorno regional, para abordar los problemas que, como resulta evidente, no respetan los límites políticos o administrativos; un esfuerzo decidido para garantizar una óptima coordinación y cooperación con todas las instancias y dependencias federales, estatales y municipales, que por sus atribuciones concurren en la solución de los problemas de la urbe, y por último, un esfuerzo igualmente decidido en materia de simplificación y desregulación para facilitar la vida de individuos y empresas.

El programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 propone seis objetivos fundamentales:

- I) Fortalecer la vida democrática de la Ciudad;

II) Avanzar hacia una ciudad segura para todos;

III) Potenciar el desarrollo económico manteniendo el equilibrio demográfico;

IV) Mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida;

V) Impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades; y

VI) Preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal.

Asumiendo el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad, este Programa para el Desarrollo del Distrito Federal postula una política social orientada a igualar oportunidades y reducir inequidades, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más marginados.

Las líneas estratégicas para impulsar el desarrollo social contemplan la elevación de la calidad y la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos en materia de educación, salud, deporte y recreación, así como el fortalecimiento de las políticas de asistencia social para los grupos más vulnerables.

Finalmente el Programa considera de suma importancia en estricta concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mantener y consolidar el avance logrado en materia de saneamiento de las finanzas de la entidad.

Para preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal se proponen como líneas estratégicas consolidar los ingresos propios, elevar la eficiencia en la asignación del gasto público y desarrollar una nueva estrategia de financiamiento en la provisión de bienes y servicios."<sup>102</sup>

#### **4.5.10. Programa Nacional de Población 1995-2000**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, propuesto por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, concibe a la población como el sujeto primordial del desarrollo, pues ella es, a la vez, su agente y destinatario final. El sentido real del progreso es el de proporcionar a los individuos, a las familias y a

<sup>102</sup> PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 1995-2000.

las comunidades, condiciones de vida dignas que contribuyan al bienestar de todos los mexicanos.

El Plan destaca la importancia de la política de población dentro de los objetivos que persigue en materia de desarrollo social. La población es el trasfondo sobre el que se entretajan todos los procesos de la vida económica, social, cultural y política de México. Pero no debe ser vista como sujeto pasivo, sino como una categoría en rápido y complejo cambio, la cual moldea precisamente esos procesos.

El objetivo fundamental de la política de población de México es contribuir a la elevación del bienestar y la calidad de vida del individuo y la familia, promoviendo la participación responsable y libre de las generaciones actuales y futuras de mexicanos en los beneficios del desarrollo económico y social, así como fomentando la construcción de bases firmes para un desarrollo sostenido y sustentable. Por ello, tal como señala el Plan Nacional de Desarrollo, la política de población se concibe como parte inherente e inseparable de las estrategias y programas del desarrollo social.

La política de población persigue estrategias que apunten hacia toda la población, reconociendo las diferencias culturales, regionales y étnicas; entre hombres y mujeres; entre jóvenes y adultos; entre poblaciones rurales y urbanas. La política de población incluye a todos los mexicanos y, al considerar sus diferencias, propicia su eficacia y su equitativa aplicación.

Los principios fundamentales en materia de población, están plasmados en el artículo cuarto de la Constitución Política<sup>103</sup>:

"La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social... El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa... Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades..."

Vinculando con estos principios, el artículo decimoprimer de la Constitución<sup>104</sup> señala:

<sup>103</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit. Art. 4º.

<sup>104</sup> Ibidem, Art. 11º

" Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia..."

Para el avance exitoso del Programa Nacional de Población, es necesario descentralizar sus acciones en el marco del nuevo federalismo que propone el Plan Nacional de Desarrollo.

La marcada heterogeneidad demográfica regional y su estrecha vinculación con la diversidad socioeconómica y cultural del país, hacen imprescindible que la política de población adecue sus estrategias y acciones a las particularidades de cada una de las entidades federativas y municipios del país.

Para ello, es indispensable promover la participación activa de los gobiernos estatales y las autoridades municipales, así como la de la sociedad en su conjunto, en la formulación y puesta en práctica de los programas de población, en un marco de respeto a la autonomía de los estados y municipios.

Actuar en este sentido representa un paso importante en la consolidación del federalismo, al tiempo que favorece una mayor efectividad de las acciones para hacer frente a los rezagos demográficos regionales, con estrecha cooperación entre la federación, los estados y los municipios, y una amplia participación ciudadana.

Los objetivos, estrategias y acciones que propone este Programa Nacional de Población responden a la instrucción señalada en el Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a contar con un panorama especial en esta materia.

El Programa se inscribe dentro del espíritu del Plan, y comprende una propuesta integral para coordinar acciones institucionales, sectoriales y regionales, incluidas las tareas que para su realización sea menester concertar con los otros poderes de la Unión, así como con los órdenes estatal y municipal de gobierno.

Además, este Programa Nacional de Población busca constituirse en la base para propiciar una amplia y activa participación de la sociedad en su conjunto en el logro de sus objetivos, para elevar la calidad de vida, lograr el bienestar de los mexicanos, y fincar las bases de un desarrollo perdurable."<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> PROGRAMA NACIONAL DE POBLACION 1995 2000.

#### **4.5.11. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996 se fundamenta en los artículos 25, 26, 27, 73, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; en la Ley General de Asentamientos Humanos; en la Ley de Planeación; en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente; en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; en la Ley de Protección Civil del Distrito Federal; en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; así como en otras leyes y reglamentos en materias afines.

“Este Programa se rige por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, para concatenarse con los Programas metropolitanos y megalopolitanos que en su momento se emitan.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 asigna a la Ciudad de México y al Área Metropolitana un papel integrador en su ámbito de influencia, con el objeto de propiciar un ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, conforme al potencial de sus ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias.

El Programa General para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 postula en materia económica, potenciar las ventajas que ofrece la ciudad, respetando las restricciones que impone en materia ambiental, demográfica y financiera, y propone, que en coordinación con las instancias federales correspondientes impulsar la desregulación y la simplificación administrativa, fomentar el desarrollo tecnológico y estimular un funcionamiento más eficiente en los mercados de trabajo y capital, así como del abasto y del comercio.

El Programa postula elevar el ahorro interno y fomentar la inversión productiva, impulsar un cambio estructural apoyado en diversas actividades que contribuyan al crecimiento vigoroso y equilibrado, en el marco de unas finanzas públicas sanas, estables y no inflacionarias.

También se plantea que en la Ciudad de México se requiere de un proyecto político plural que garantice la gobernabilidad democrática; un proyecto económico viable que lleve los niveles de empleo e ingresos y reduzca desigualdades; así mismo propone un proyecto urbano que mejore la calidad de vida y preserve el medio ambiente.

Como estrategia para conseguirlo propone la participación ciudadana en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las políticas del gobierno, arrojando como resultado un horizonte de largo plazo en la planeación de modo

de sentar bases sólidas para dar soluciones efectivas a los problemas de la ciudad; una visión metropolitana, en el marco del papel que juega la ciudad en su entorno regional, para abordar los problemas que no respetan límites políticos o administrativos; conjuntar un esfuerzo decidido para garantizar una óptima coordinación y por sus atribuciones concurren en la solución de los problemas de la urbe.

En materia política urbana el Programa considera, que se deben establecer las bases del desarrollo urbano de largo plazo, en una perspectiva que asuma las interacciones que se dan en el conjunto de la región central del país. Por la misma razón resulta fundamental establecer un proceso de planeación permanente para definir el uso del suelo en el Distrito federal.

El Programa reconoce que para lograr un mejoramiento del entorno urbano, con el objeto de elevar la calidad de vida y aumentar el acceso a los bienes públicos. Para conseguir este objetivo se propone mejorar el desarrollo urbano, a través de un desarrollo sustentable de la ciudad, la preservación del medio ambiente y recursos naturales; prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo impulsando una amplia participación de la sociedad, porque la protección del medio ambiente es responsabilidad de todos.

Como líneas estratégicas, en materia de desarrollo urbano y medio ambiente, el Programa propone:

- \* Establecer las bases del desarrollo urbano a largo plazo;
- \* Facilitar el acceso a la vivienda como base del bienestar familiar;
- \* Elevar la calidad de vida y aumentar el acceso a los bienes públicos; y
- \* Avanzar hacia un medio ambiente sano.

Para igualar oportunidades y reducir inequidades, establece que se deben atender preferentemente a los grupos sociales más marginados y elevar la calidad y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos en materia de educación, salud, deporte y recreación, así como el fortalecimiento de las políticas de asistencia social para los grupos más vulnerables.<sup>106</sup>

#### **4.5.12. Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología 1995-2000**

El Plan Nacional de Desarrollo, dado a conocer por el Poder Ejecutivo Federal el 31 de mayo de 1995, señala, cumpliendo con las disposiciones

<sup>106</sup> PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL 1995-2000.

generales y específicas de la Ley de Planeación, el conjunto de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales con los que deberán alcanzarse sus objetivos, llevando a la práctica las estrategias y las líneas de acción formuladas en su propio texto. Se menciona, en este documento rector y normativo de la acción del Gobierno Federal, un programa que atañe al ámbito particular de la cultura.

“El Programa de Cultura tiene como objetivos esenciales los siguientes:

- a.- Ampliar la presencia de la vida cultural en el ejercicio de la soberanía nacional;
- b.- Reconocer a la cultura como pilar de la democracia;
- c.- Fortalecer el federalismo cultural;
- d.- Fortalecimiento de la cultura como parte esencial del bienestar social;
- e.- Vincular a la cultura con el proyecto educativo nacional;
- f.- Propiciar la participación social ampliamente en la protección del patrimonio cultural;
- g.- Apoyo y protección legal a la creación intelectual y artística;
- h.- Apoyo y fomento a las culturas populares, particularmente a las indígenas;
- i.- Establecer un compromiso social de preservar el patrimonio cultural y fomentar la cultura;
- j.- Fomentar una regulación de los medios masivos de comunicación en la difusión del arte y la cultura.

El conjunto de acciones señaladas con antelación, se enmarcan, así, en el cuarto de los cinco objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, resumido bajo el rubro de Desarrollo Social, y, particularmente, en una de las estrategias planteadas para impulsar su realización; la relativa a la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos proporcionados a la población, que conforman, en conjunto, las premisas del desarrollo social integral que propone el Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consagra dentro del rubro de política cultural, los objetivos específicos que se deben de seguir para establecer el Programa de Cultura:

I.- El fortalecimiento de la vinculación de la política cultural con el sistema educativo nacional;

II.- La descentralización efectiva de bienes y servicios culturales;

III.- El mayor aprovechamiento del potencial de los medios audiovisuales en el campo de la difusión cultural;

IV.- La producción y distribución eficientes de bienes culturales en todo el territorio nacional;

V.- La preservación y difusión, dentro y fuera del país, del patrimonio cultural nacional , en estrecha unión con todos los sectores de la sociedad y el gobierno;

VI.- El estímulo a la creación cultural;

VII.- La conservación y el desarrollo de las culturas populares, en particular las indígenas;

VIII.- El impulso a la educación artística;

IX.- El pleno aprovechamiento de la infraestructura nacional mexicana;

X.- El estímulo a la lectura;

XI.- La ampliación de la difusión de la cultura nacional en el exterior;

XII.- La intensificación y diversificación de la cooperación cultural, junto con la educativa, científica y técnica, en el ámbito internacional; y

XIII.- Los programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior.

El Programa de Cultura 1995-2000 presenta y precisa la concepción de cada uno de estos puntos, así como los medios y los métodos propuestos para llevarlas a la práctica. A partir del diagnóstico del ámbito en el que se desarrollan los programas institucionales de carácter cultural, determina los objetivos y estrategias generales y específicas los programas institucionales de carácter cultural, determina los objetivos y estrategias generales y especifica los programas sustantivos que ordenan las acciones a desarrollar en nueve áreas fundamentales:

A.- Patrimonio Cultural;



- B.- Educación e Investigación Artísticas;
- C.- Difusión de la Cultura;
- E.- Cultura y Medios Audiovisuales de Comunicación;
- F.- Fomento a la Lectura;
- G.- Estímulo a la Creación Artística;
- H.- Culturas Populares;
- I.- Descentralización de los Bienes y Servicios Culturales; y
- J.- Cooperación Cultural Internacional.

A estos nueve programas sustantivos se agregan dos programas especiales que complementan a los primeros y traducen la preocupación del Plan Nacional de Desarrollo por profundizar en el papel de la cultura en el desarrollo social con acciones dirigidas a sectores específicos. Estos Programas especiales son:

- \* Desarrollo Cultural Infantil; y
- \* Desarrollo Cultural de los trabajadores.”<sup>107</sup>

#### **4.5.13. Programa Sectorial Agrario 1995-2000**

De acuerdo con lo estipulado en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación y el 8 de la Ley Agraria se elabora el Programa Sectorial Agrario, sujeto a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y conforme a los lineamientos para la Formulación de los Programas de Mediano Plazo, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Plan Nacional, señala en cuanto a la pertinencia de las políticas sectoriales, que para traducir propósitos de amplia cobertura en beneficios concretos para la población, es indispensable contar con programas que tiendan a la solución de problemas específicos, sin menoscabo de las políticas generales. Por ello, la ejecución del Programa Sectorial Agrario destaca como una de las

---

<sup>107</sup> PROGRAMA DE CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA 1995-2000

grandes líneas de estrategia para promover el desarrollo económico sostenido y sustentable del campo mexicano.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo orientan las acciones programáticas del Sector agrario. Particularmente, hacia el fortalecimiento del nuevo federalismo, toda vez que la realización del Programa sucede, en lo fundamental, en estados y municipios.

Los lineamientos estratégicos propuestos en este documento son esencialmente desconcentrar y descentralizar la operación a la estructura territorial del Sector Agrario. Los Consejos Agrarios Estatales como instancias plurales de concertación y diálogo, permiten la formulación y realización de los programas agrarios del Sector, con esquemas de atención regional más cercanos a la demanda campesina en materia agraria.

“El Programa Sectorial propone considerar la política agraria para que la propiedad de la tierra sea base del desarrollo y se traduzcan en mayores ingresos, empleo y mejoramiento de la calidad de la vida en el medio rural.

De manera específica, el programa se orienta hacia la seguridad jurídica de todas las formas de propiedad de la tierra; la certidumbre documental de los predios rústicos; avanzar en la legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia para los campesinos de México; procurar justicia con respeto a los derechos agrarios; mejorar las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio; facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural; y ofrecer servicios institucionales de excelencia.

El Programa establece políticas, estrategias y líneas de acción para conducir los esfuerzos de las instituciones del Sector Agrario, apoyar la coordinación de programas con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios e inducir y concertar la participación de los sectores social y privado.

El Programa asume el mandato constitucional que obliga al Estado mexicano a regular la propiedad territorial de acuerdo con el interés público y el beneficio social. En la etapa actual, la Reforma Agraria debe incorporar instrumentos innovadores que conduzcan al fortalecimiento social y económico de los hombres y las mujeres del campo. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la rectoría estatal de los asuntos agrarios contribuye a la integridad territorial, a la seguridad alimentaria del país y a la soberanía nacional. Es también factor de equilibrio entre las medidas que favorecen el crecimiento económico y la justicia social.

El Programa Sectorial Agrario 1995-2000 reúne e integra las aportaciones de la Secretarías y sus entidades sectorizadas. En sus programas institucionales, se establecen los lineamientos, tareas y compromisos a desarrollar en los próximos años. En este marco, la Secretaría de la Reforma Agraria transforma su función operativa para cumplir tareas rectoras y políticas del Sector, en tanto, las entidades sectorizadas asumen la ejecución de las directrices generales.”<sup>108</sup>

#### **4.5.14. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**

En atención a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por los artículos 16, 17, 22, 23 y 29 de la Ley de Planeación, la Secretaría de Educación Pública presenta el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el cual se inscribe dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El Programa considera a la educación como factor estratégico del desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superiores y permite el aprovechamiento de las oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época.

Así mismo se enmarca en el concepto de desarrollo humano; pretende lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento pleno; trata de asegurar que la educación permanezca abierta también para las generaciones futuras, conforme a una visión de desarrollo sostenible; se dirige a alentar la participación y responsabilidad de los principales agentes que intervienen en los procesos educativos y a formar seres humanos que participen responsablemente en todos los ámbitos de la vida social; además, se orienta a estimular la productividad y creatividad en el desempeño de todas las actividades humanas.

“El Programa tiene como propósito dar realización plena a los principios y mandatos contenidos en el Artículo Tercero Constitucional y en las disposiciones de la Ley General de Educación, que introduce innovaciones trascendentes. Igualmente, el Programa especifica los objetivos y las estrategias generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Programa define un conjunto de tareas para consolidar innovaciones que están en marcha a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La federalización, permite el mejoramiento en la prestación de los servicios y hace posible la aplicación de modalidades diversas, según las características de cada estado y región, sin que se vea afectada la unidad esencial de la educación nacional.

<sup>108</sup> PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO 1995-2000.

Los propósitos fundamentales que animan al Programa de Desarrollo Educativo son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación.

La equidad hace referencia a la calidad de la educación que se imparte. La desigualdad y heterogeneidad de condiciones sociales se refleja en la educación y se traducen en disparidades en la calidad de la enseñanza y en sus resultados. Por eso, el Programa pretende lograr servicios educativos de calidad, sobre todo aquellos que se prestan en situaciones de mayor marginación.

El programa intenta, ampliar crecientemente la cobertura de los servicios educativos, para hacer llegar los beneficios de la educación a todos, independientemente de su ubicación geográfica y de su condición económica o social.

En la educación básica se fortalecerán y perfeccionarán los programas que tienen como finalidad compensar la desigualdad económica y la falta de un ambiente propicio para el desarrollo educativo de los niños, así como estimular a los maestros para realizar mejor su labor y permanecer por más tiempo en las zonas donde más se les necesita.”<sup>109</sup>

#### **4.5.15. Programa de Desarrollo de Reestructuración del Sector Energía 1995-2000**

El Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, deriva del precepto constitucional que establece la necesidad de un sistema de planeación democrática que permita un crecimiento económico, sólido, dinámico, permanente y equitativo.

En los términos de la Ley de Planeación, que prevé el establecimiento de objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades a nivel sectorial, este programa orienta el que hacer que, en el horizonte 1995-2000, deberá desarrollarse en el ámbito de la energía.

“De acuerdo con este ordenamiento jurídico, se han incorporado las previsiones de las entidades públicas coordinadas por esta Secretaría y las de los órganos desconcentrados de la misma. Para la realización del mismo se contó con las aportaciones de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, por una parte, y por

---

<sup>109</sup> PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000.

otra, de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional para el ahorro de Energía.

El programa hace explícitos los grandes lineamientos que en este campo de la actividad económica contiene el Plan Nacional de Desarrollo. Este último es, en efecto, el marco de referencia básico para el desarrollo de un sector que juega, sin duda, un papel crítico y de clara influencia sobre el resto del aparato económico.

En consonancia con dicho instrumento básico de planeación, el programa pretende que los bienes y servicios producidos por el sector energético satisfagan los niveles de calidad exigidos internacionalmente, requiriéndose al mismo tiempo que los primeros sean compatibles con los objetivos de preservación y mejoramiento ambiental.

El programa se estructura en cuatro apartados básicos. En el primero de ellos se describe el contexto internacional en el que se ha desenvuelto la actividad sectorial durante los últimos quince años. El ejercicio de diagnóstico permite recoger las previsiones de los organismos internacionales en esta materia, de modo que, pese a las características cambiantes de los mercados energéticos, se pueda anticipar en forma razonable el desarrollo a mediano plazo del sector.

Un segundo apartado se detiene en la descripción de la base de recursos energéticos a partir de la cual se realiza el ejercicio de planeación sectorial. Se pone de relieve así el vasto potencial energético que podrá traducirse en una contribución económica sustancial para el conjunto de la economía. Se complementa con un análisis de la evolución reciente a nivel de subsector y los escenarios de mercado en el horizonte temporal que abarca el programa.

Un carácter central se atribuye al tercer apartado en el que se definen los objetivos y prioridades que orientarán el que hacer en el sector de la energía. Los señalamientos se pretenden sustanciales, toda vez que, con el logro de esta propuesta, se estará en posibilidad de contar con un sector energético capaz de competir con éxito en una economía global.

Destaca el mantenimiento del principio rector del Estado en las actividades estratégicas, al tiempo que se reconoce el papel fundamental que deberán jugar los nuevos agentes económicos privados de acuerdo al marco regulatorio vigente.

El programa define, en su apartado cuatro, las estrategias y acciones que permitirán alcanzar los objetivos sectoriales. Se incorporan así elementos cuantificables que permitirán ejercicios evaluatorios posteriores."<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> PROGRAMA DE DESARROLLO Y REESTRUCTURACION DEL SECTOR ENERGIA 1995-2000

#### **4.5.16. Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000**

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 16, 23, y 29 de la Ley de Planeación; y 9 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se presenta el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea, como requisito fundamental para que nuestro país logre un crecimiento económico sano y sostenido, que la infraestructura básica y los servicios de comunicaciones y transportes sean adecuados, modernos y suficientes. Señala, también, que esa infraestructura condiciona la competitividad y la productividad de la economía; el impulso al desarrollo regional; y la integración de los mercados.

El Plan reconoce, por otra parte, que no obstante el enorme esfuerzo realizado por varias generaciones de mexicanos, aún existen múltiples retos a enfrentar en la ampliación y modernización de la infraestructura y en la prestación de los servicios de comunicaciones y transportes. Es por ello que en México se debe avanzar decididamente, en la edificación de una infraestructura adecuada, que facilite la diversidad y calidad de los servicios, en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo, bienestar y equidad.

El Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 tiene como propósito plantear los objetivos, orientar las estrategias y precisar las acciones que habrán de seguirse, con el fin de que la infraestructura y los servicios en el Sector sean adecuados, modernos y suficientes.

"En consecuencia, los objetivos fundamentales que se persiguen son:

I.- Conservar, modernizar y ampliar la infraestructura del transporte y las comunicaciones, a fin de impulsar el crecimiento económico; la integración regional; y el desarrollo social.

II.- Mejorar la calidad, acceso, eficiencia y cobertura de los servicios de transporte y comunicaciones con el propósito de apoyar la competitividad y productividad de la economía.

III.- Contar con la infraestructura y los servicios de transporte y comunicaciones, con niveles de seguridad suficientes que permitan el tránsito de personas y bienes, a través de las vías generales de comunicación, con tranquilidad y confianza.

En la consecución de estos objetivos, el Programa señala los siguientes lineamientos estratégicos:

a.- Fortalecer el proceso de planeación integral del Sector, sustentado en una visión de mediano y largo plazos.

b.- Adecuar el marco jurídico que rige el sector, con el propósito de fortalecer la función rectora, normativa y promotora de la Secretaría; y otorgar seguridad jurídica a la inversión privada, en la construcción de la infraestructura, así como en la prestación de servicios.

c.- Promover la participación privada en el desarrollo de la infraestructura, y fomentar la competencia en la prestación de los servicios, con el fin de incrementar su seguridad, eficiencia y calidad.

d.- Otorgar prioridad, en la asignación de los recursos presupuestales, a la terminación de proyectos en proceso y a la realización de nuevas obras que satisfagan criterios de rentabilidad social y económica, y que comuniquen a los principales centros de producción y consumo del país.

e.- Impulsar, en apoyo al federalismo y en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, programas de desconcentración y descentralización de funciones, responsabilidades y recursos del Sector.

f.- Promover el uso de mecanismos financieros adecuados al desarrollo de proyectos de infraestructura.

g.- Integrar los diferentes modos de transporte en un sistema multimodal, que vincule de manera eficiente a los centros de producción con sus mercados.

h.- Actualizar el marco regulatorio, mejorar la infraestructura y la vigilancia, e instrumentar programas y campañas, que permitan prevenir accidentes y reducir el número de ilícitos en las vías generales de comunicación, bajo una renovada cultura de la seguridad en el transporte.

i.- Promover la integración de los diferentes servicios de comunicaciones, con el fin de ofrecer mejores enlaces, nacionales e internacionales, incorporando el uso de tecnología de punta.

j.- Consolidar la transformación organizacional y administrativa del Sector, para volverlo más eficiente y para apoyar la rectoría, regulación y promoción, a cargo de la autoridad federal.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 1995-2000.

#### **4.5.17. Programa de Medio Ambiente 1995-2000**

La formulación del Programa de Medio Ambiente 1995-2000 se fundamenta en las disposiciones jurídicas que regulan el sistema de planeación del desarrollo nacional, así como en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los principios y lineamientos estratégicos formulados por la SEMARNAP.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define en su artículo 26, la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática y del Congreso de la Unión para legislar en la materia. En este marco, la Ley de Planeación constituye la base del desempeño programático de la Administración Pública Federal y el fundamento legal para que ésta formule sus programas sectoriales artículos 22, 23, 24, 29, 31 y 32 de la Ley de Planeación.

En congruencia con lo anterior, los artículos 9 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen la obligación del sector público federal central, de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Asimismo, con el fin de realizar las actividades conducentes en materia de planeación, esta Ley define en su artículo 16 fracción III, las competencias relativas a la elaboración de sus programas sectoriales, considerándose las propuestas formuladas por las entidades del sector, gobiernos locales y diversos grupos sociales interesados. En este ordenamiento igualmente, se indica la necesidad de especificar objetivos, prioridades y estrategias que regirán el desempeño de las actividades de cada sector administrativo, determinando los instrumentos y responsables de su ejecución.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece en el apartado de Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable que, en materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad y en garantizar su cumplimiento.

De esta manera define los lineamientos para frenar las tendencias de deterioro ecológico, inducir un ordenamiento del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un efectivo cumplimiento de las leyes.



“El Plan define que el factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable.

El uso de instrumentos económicos, señala, evitará que quienes provoquen daños ambientales, trasladen su costo a los demás productores y a los consumidores y permitirá además, que quienes protejan el ambiente y los recursos naturales reciban estímulos permanentes.

Igualmente establece que este conjunto de políticas y acciones permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales. Su finalidad es fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, siendo un componente importante de esta política la inducción de nuevas formas de planeación regional para el aprovechamiento sustentable de los recursos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 puntualiza claramente que las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales, se sustentarán también en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de involucramiento ciudadano en esta política.

El Programa de Medio Ambiente 1995-2000 se estructura a partir de un conjunto de ideas y reflexiones que hemos analizado, soportadas en el marco jurídico vigente y en las orientaciones que dieron origen a la SEMARNAP.

Los conceptos de sustentabilidad, que ofrecen nuevas y más ricas dimensiones a la política ambiental demandan una reinterpretación de los problemas y de las oportunidades de política. De ahí, que se establezca en el Programa un amplio diagnóstico para cumplir con los objetivos que se establecen los cuales son:

I.- Desarrollo rural-agrario, de recursos naturales y biodiversidad;

II.- Ambiente costero y marino;

III.- Desarrollo urbano;

IV.- Desarrollo Industrial;

V.- Desarrollo regulatorio e institucional; y

VI.- Contexto Internacional, los cuales articulan el análisis y los horizontes de política.

Estos objetivos son una propuesta integradora de política, en donde se trascienden los comportamientos técnicos tradicionales para proponer una visión sistemática de los procesos económicos, sociales y biofísicos que subyacen a los problemas del deterioro ambiental y que por tanto deben organizar la actuación de las instancias gubernamentales.

El Programa adquiere viabilidad y operatividad a partir de un importante conjunto de instrumentos de política ambiental, disponibles para la autoridad y la sociedad en su conjunto y que ofrece la legislación y las instituciones vigentes; entre estos instrumentos se cuentan las normas oficiales mexicanas; la regulación directa y el licenciamiento industrial; instrumentos económicos; evaluación de impacto ambiental; ordenamiento ecológico del territorio; regulación ambiental para el desarrollo urbano sustentable; regulación directa a residuos y riesgo ambiental; autorregulación; establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas; regulación directa de vida silvestre; información ambiental; convenios acuerdos y participación social;; educación e investigación, estímulos al cumplimiento de la Ley e inspección y vigilancia.

Los instrumentos de política ambiental se despliegan a través de 15 estrategias, las cuales a su vez, se traducen en un conjunto amplio de proyectos y acciones desarrolladas hasta el año 2000, y que representan el contenido operativo de este Programa de Medio Ambiente.

El Presente Programa contiene un esfuerzo de concertación, coordinación, consulta y compatibilización de los contenidos y metas con los siguientes programas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; para un nuevo Federalismo; de Protección Civil; Nacional de Población; de Financiamiento del Desarrollo; para superar la Pobreza; de Desarrollo Urbano; de Modernización de la Administración Pública; de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía; de Desarrollo Educativo; de Ciencia y Tecnología; de desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía; de Desarrollo Educativo; de Ciencia y Tecnología; de Desarrollo del Sector Turismo; de Pesca y Acuicultura; Forestal y de Suelos; Hidráulico; y para el Desarrollo del Distrito Federal.

Cabe mencionar adicionalmente que las estrategias, programas y acciones prioritarias contenidas en este Programa están enmarcadas en los lineamientos principales de política económica vigentes.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> PROGRAMA DEL MEDIO AMBIENTE 1995-2000.

#### **4.5.i8. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000**

La procuración de justicia es una función del Estado que tiene entre sus objetivos: la investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los Tribunales y la imposición de las penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también en lo civil y lo familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de política criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito.

Todo ello con miras a preservar la seguridad pública, dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad.

Hoy la sociedad reclama con mayor vigor, que el Estado lleve a cabo con eficacia las tareas de garante de la seguridad pública y particularmente las relativas a la procuración e impetración de justicia.

El Presidente de la República, incorporó como objetivo prioritario de su gobierno, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el de consolidar en México un verdadero y efectivo Estado de Derecho, un país en donde el respeto a las leyes sea la regla general y en donde su aplicación no admita excepciones; una comunidad en la que prevalezca la seguridad y en la que se abata la impunidad; una sociedad en la que funcionen las instituciones de seguridad pública y de procuración e impetración de justicia.

La planeación constituye un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado, entre las que destaca la procuración de justicia, función cuyo cumplimiento está encomendado al Ministerio Público por el artículo 21 de la Constitución Política y en el caso del Distrito Federal, por el artículo 122, fracción VIII.

Tal y como lo señala esta última disposición, la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares, se integra en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de dicha institución le confiere, entre otras, el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de persecución de los delitos, protección de los intereses de la sociedad en general y de los grupos vulnerables en particular, así como de la aplicación de medidas de política criminal y la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos.

En los términos del artículo 26 de la Constitución y en concordancia con la Ley de Planeación, la planeación del desarrollo nacional debe ser democrática y mediante la participación de los diversos sectores, recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los Programas de desarrollo.

Cabe destacar que en el Plan se contempla, por primera vez, que como complemento de dicho instrumento de planeación democrática, deberá expedirse un programa específico que contenga los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de procuración de justicia para el Distrito Federal. Esta innovación obedece a la importancia fundamental que los temas del Derecho, la justicia y la seguridad pública tienen en la ciudad.

Partiendo de las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, el presente Programa establece en orden de prioridad las estrategias y líneas de acción que regirán las actividades de la Procuraduría para el periodo 1995-2000, con el objeto de que la procuración de justicia sea más eficaz, satisfaga cabalmente los justos reclamos de la sociedad y coadyuve de manera decidida al establecimiento pleno del Estado de Derecho.

"El Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal, es un instrumento que norma, orienta y conduce las acciones tendientes a restablecer un eficaz sistema de procuración de justicia que coadyuve, dentro del ámbito de su competencia, a aumentar los índices de seguridad pública y a disminuir los grados de impunidad en la Ciudad.

Se contemplan en el Programa una gran coordinación con las autoridades responsables de la procuración de justicia y la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, principalmente de las entidades circunvecinas a la capital de la República.

Además, una participación más activa de la comunidad en las tareas de procuración de justicia en el Distrito Federal, mediante una vinculación estrecha de aquélla con la Procuraduría, así como la inducción y concertación de acciones con los particulares y los grupos sociales, especialmente a través de su colaboración en la realización de campañas de prevención de la criminalidad, inspiradas en el principio de que la vía más efectiva del combate al delito es evitar su comisión.

Uno de los propósitos fundamentales del Programa es la definición y adopción de criterios objetivos, técnicos y científicos que orienten la procuración de justicia de mediano y largo alcance, así como la implantación de un sistema de evaluación permanente de la eficiencia en las tareas y fines asignados a la Procuraduría.

Como complemento a la transformación del elemento humano, el presente Programa contempla también las estrategias para modernizar a la Procuraduría en cuanto a simplificación, tecnología y especialización en las averiguaciones previas y en el control de procesos, lo que combinado con un marco jurídico que sea puntualmente obedecido y que, en su caso, sea actualizado, así como con la adopción de sistemas que aseguren los controles y la eficacia, dentro de un ambiente de respeto a los derechos humanos, el apoyo integral a las víctimas u ofendidos por el delito y el diseño y aplicación de medidas para su prevención, permitirán coadyuvar en la tarea de hacer accesible a todos los capitalinos y a los habitantes de las zonas conurbadas, una procuración e impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

En conclusión podemos resaltar, que la meta de este Programa es lograr una gran avance en la recuperación de la confianza de la ciudadanía, la creación de mejores condiciones de seguridad para la Ciudad, el combate a la delincuencia y el abatimiento de la impunidad.”<sup>113</sup>

#### **4.5.19. Programa de Pesca y Acuacultura 1995-2000**

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca SEMARNAP, en observancia del artículo 32 "Bis" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de los artículos correspondientes de la Ley de Planeación, se establece el Programa de Pesca y Acuacultura 1995-2000.

La planeación, según los artículos 2º y 3º. de la Ley de Planeación, debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, ya que a través de ella se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinándose acciones y evaluándose resultados.

La SEMARNAP, como una dependencia de la Administración Pública Centralizada, y de conformidad con el artículo 16, fracción III, de la Ley de Planeación, le corresponde elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

Asimismo, debe asegurar la congruencia del Programa Sectorial con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas regionales y especiales, así como la elaboración de programas anuales para la ejecución de éste.

---

<sup>113</sup> PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL 1995-2000.

El Programa de Pesca y Acuicultura 1995-2000 se sujeta a las previsiones contenidas en el Plan Nacional, especifica objetivos, estrategias y prioridades, así como los instrumentos y áreas responsables, en cumplimiento de los artículos 21 al 23 de la Ley de Planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece respecto a la política sectorial que el fomento pesquero se basará en un enfoque integral que atienda las necesidades de investigación y evaluación de recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización.

Dentro del Plan se señala, se promoverá la diversificación y el desarrollo de nuevas pesquerías y de recursos no aprovechados, así como la acuicultura industrial y rural. Será necesario por ello, reordenar las pesquerías, haciendo transparentes las concesiones, las renovaciones y los permisos de pesca.

Asimismo el Plan Nacional destaca, que en esta política se privilegiará la generación de empleo, el incremento de la oferta de alimentos de origen pesquero destinados a mejorar la nutrición de los grupos mayoritarios de la población, y la obtención de divisas con el fomento de las exportaciones de las especies en que tenemos mayor competitividad.

La promoción se basará en acciones tendientes a garantizar la calidad del agua, un mejor manejo y ordenamiento de zonas costeras, a mayor investigación y desarrollo tecnológicos, sanidad acuícola y programas específicos de capacitación y asistencia técnica.

El Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, señala como reto de la política ambiental frenar las tendencias de deterioro ecológico y sentar las bases para transitar hacia un desarrollo sustentable, que permita una mejor calidad de vida para todos los mexicanos, propicie la superación de la pobreza, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación.

En materia pesquera, el plan establece la necesidad de un enfoque integral que atienda las necesidades del sector en las distintas fases de la actividad, promoviendo la diversificación de nuevas pesquerías desarrollando la acuicultura, y reordenando las pesquerías tradicionales.

En este sentido, el Programa de Pesca y Acuicultura 1995-2000 se formula comprendiendo todas las fases de la cadena productiva, postulándose cuatro objetivos fundamentales que se orientan hacia el logro de un aprovechamiento pleno y sostenido de la actividad pesquera y acuícola, a fin de lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, sin afectar su capacidad de renovación y la calidad ambiental de los hábitat en que se encuentran; ordenar las actividades económicas del sector para promover la aplicación y compromisos de la pesca responsable, de manera que se

establezcan las bases para el tránsito de un desarrollo sustentable de la actividad; promover de manera permanente el desarrollo económico y social de las actividades sectoriales mediante el impulso promoción y fomento de todas las actividades relacionadas y ejercer la soberanía en la Zona Económica Exclusiva.

"El Programa de Pesca y Acuicultura, como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha orientado su formulación hacia la búsqueda y consolidación de procesos de aprovechamiento de los recursos en forma diversificada, consistentes con el cuidado ambiental y con el mejoramiento del nivel de vida de los que en esta actividad participan.

Al igual que sucede con todas las actividades económicas, las interacciones del sector pesquero y acuícola productiva, integrada por diversas actividades y operaciones industriales que deben funcionar de manera armónica y equilibrada, a ella se añade la pesca deportivo-recreativa, que constituye un renglón poco explotado pero con un importante potencial económico.

En consecuencia, el marco de actuación del sector pesquero y acuícola visto en su conjunto, comprende procesos económicos, que tienen impactos significativos en la oferta directa e indirecta de alimentos, en el empleo e ingreso regionales y en el comercio exterior.

Toda vez que hemos planteado un análisis del sector pesquero, y considerando la situación del mismo, sus obstáculos, potencialidades y oportunidades de desarrollo, el Programa de Pesca y Acuicultura 1995-2000 se desarrollará alrededor de cuatro objetivos globales, enmarcados en los lineamientos de protección al medio ambiente y desarrollo sustentable fijados por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y son:

a) Alcanzar el crecimiento y desarrollo pleno y sostenido de la actividad pesquera y acuícola, a fin de lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros sin afectar su capacidad de renovación y la calidad ambiental de los hábitats en que se encuentra, ello hará extensivo a las actividades de procesamiento y comercialización.

b) Para ello se promoverá el uso sistemático de prácticas que eviten el deterioro y la eventual destrucción del ambiente y que combatan eventuales procesos de agotamiento de los recursos pesqueros. Este propósito se hace extensivo a las actividades secundaria y terciaria del sector e incluye el seguimiento de la aplicación de convenios internacionales en materia pesquera.

c) Ordenar las actividades económicas del sector para promover la aplicación de los criterios y compromisos establecidos en el Código de Conducta para la pesca Responsable, de manera que se establezcan las bases para el tránsito hacia un desarrollo sustentable de la actividad.

d) Promover de manera permanente el desarrollo económico y social de las actividades sectoriales.

e) Mantener el ejercicio de la soberanía en la Zona Económica Exclusiva.

f) Desconcentración y descentralización de la actividad pesquera y acuícola. Implica el establecimiento de una amplia y flexible coordinación entre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), que permita la desconcentración de las funciones operativas y la efectiva descentralización de la toma de decisiones hacia otras entidades para el logro de la gestión ambiental y el fomento productivo sustentable.

Su programación se llevará a cabo considerando los tres objetivos de la política pesquera: el normativo-ambiental, el de ordenamiento de la actividad pesquera y el de crecimiento con mejor distribución de los beneficios económicos, fortaleciendo las instancias de participación."<sup>114</sup>

#### **4.5.20. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población, suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos.

El sentido del cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto del primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus apartados administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

Por otra parte, en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad

<sup>114</sup> PROGRAMA DE PESCA Y ACUACULTURA 1995-2000.



en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo, desgravado y con amplia difusión.

Por consiguiente, se requiere un cambio radical en la manera misma de administrar y prestar los servicios públicos.

Es necesario replantear cómo mejorar su cobertura, calidad y efectividad específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se debe promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan a nivel internacional.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28, y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la A.P.F., de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal.

Este programa se fundamenta en una auténtica concepción de servicio a la comunidad con el consecuente compromiso de las instituciones y los servidores públicos. Establece los criterios para cumplir puntualmente con los principios normativos anteriormente señalados, y lograr una mejor comunicación entre la administración pública y la población.

Igualmente intensifica y estructura la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, y en la medición sistemática y directa de los servicios. Guarda también congruencia con los restantes programas sectoriales y especiales que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo.

El contenido de este documento se integra en cinco capítulos. Inicia con los antecedentes más sobresalientes que ha registrado la Administración Pública Federal en el periodo 1952-1994, con el propósito de dar una referencia histórica reciente que contribuya a comprender su situación actual.

Continúa con el diagnóstico general de los principales problemas que constituyen los puntos críticos en materia de modernización y desarrollo administrativo, para identificar áreas específicas de oportunidad.

“Después del diagnóstico general, se plantean los dos objetivos generales del Programa los cuales son:

- I.- Participación y Atención Ciudadana;
- II.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa;
- III.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y
- IV.- Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público.

Por último, se presentan líneas de estrategia y, como anexo, las principales acciones, que en apoyo a los propósitos del programa, se han realizado en el periodo 1994- diciembre de 1995.

Se destaca que la estrategia económica del Gobierno Federal para el periodo 1995-2000 plantea un crecimiento con base en un programa de gasto adecuado a las perspectivas del país y con objetivos muy precisos para fomentar el ahorro interno y alcanzar mayor productividad y beneficios sociales.

El Programa contempla como línea de acción principal, privilegiar la inversión en estructura física, mejoramiento de los servicios públicos, la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público, y en especial la capacitación y la preparación de los recursos humanos que demanda la modernización del país.”<sup>115</sup>

#### **4.5.21. Programa de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000**

El Programa de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000 se sujeta a las previsiones contenidas en el Plan Nacional, especifica objetivos, estrategias y prioridades, así como los instrumentos y áreas responsables, en cumplimiento de los artículos 21 al 23 de la Ley de Planeación.

“El Programa tiene por objeto fortalecer el ahorro interno, elemento medular de la estrategia económica y social; la recuperación de los niveles previos y su incremento gradual, a partir de la reconstrucción del ahorro del sector público, aumentando sus ingresos y racionalizando sus gastos corrientes, y del fortalecimiento del ahorro captado por el sistema financiero, apoyándose en una activa política del fomento del ahorro financiero y de estímulo al ahorro privado y social.

---

<sup>115</sup> PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000.

De conformidad con el artículo tercero del Decreto por el que se aprueba el referido Programa, se propone a los Gobiernos de los Estados, de conformidad con los Convenios Unicos de Desarrollo, la ejecución de las acciones que habrán de realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los Municipios interesados y conforme a los procedimientos, criterios y lineamientos que para tal efecto se establezcan.

Dentro de las acciones para propiciar un aumento del ahorro de los Gobiernos estatales y municipales, destacan las relativas al fortalecimiento del federalismo y del Municipio Libre mediante la instrumentación de un sistema recaudatorio coordinado de impuestos federales, estatales y municipales, que permita aumentar la recaudación efectiva en los tres ámbitos de gobierno, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.”<sup>116</sup>

#### **4.5.22. Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000**

La formulación del Programa de Reforma al Sector Salud 1995-2000 se fundamenta en las disposiciones jurídicas que regulan el sistema de planeación del desarrollo nacional, así como en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los principios y lineamientos estratégicos formulados por la Secretaría de Salud.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define en su artículo 26, la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática y del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

En este marco, la Ley de Planeación constituye la base del desempeño programático de la Administración Pública Federal y el fundamento legal para que ésta formule sus programas sectoriales artículos 22, 23, 24, 29, 31 y 32 de la Ley de Planeación.

“Este Programa forma parte del conjunto de Programas que concretan uno de los planteamientos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo: la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población.

Dentro de la estrategia de cambio estructural, la satisfacción de dichas necesidades se concibe como un aspecto esencial para cumplir con el gran propósito nacional de construir una sociedad más justa e igualitaria.

Se define como propósito básico del Programa, mejorar el nivel de Salud de la población, procurando la cobertura total de los servicios, elevando la calidad

---

<sup>116</sup> PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1995-2000.

homogénea y fortaleciendo las acciones dirigidas a los grupos más desfavorecidos, así como promover la protección social de los desamparados.

A partir de este propósito, se establecen seis objetivos generales, mismos que pretenden dar respuesta a los señalamientos de la Ley General de Salud, reglamentaria de la Garantía Constitucional del derecho a la protección de la Salud. dentro de estos objetivos podemos señalar el de proporcionar servicios médicos a toda la población mejorando y homogeneizando la calidad de los mismos.

Entre las metas de resultado que se prevén en el Programa las cuales expresan los compromisos que específicamente se propone cumplir en materia de salud, destaca la de extender los servicios médicos a toda la población.

La estrategia general del Programa comprende los principales puntos de atención para reducir los riesgos y daños a la salud, lo cual permitirá modernizar la infraestructura e incrementar la cobertura de los servicios con calidad básica homogénea.

Los lineamientos que la estrategia considera son, entre otros, el de fortalecer la integración programática y funcional de los servicios que prestan las entidades de salud, así como la descentralización y desconcentración de los mismos.

Las estrategias instrumentales tienen la característica de ser comunes a todos los programas, complementarias e interdependientes y constituyen los medios idóneos para el cumplimiento de los objetivos del sector. Las estrategias y sus principales líneas de acción corresponden:

\* Sectorización.- Definir e implantar los instrumentos con los que la Secretaría de Salud debe ejercer una coordinación más eficiente en el campo programático y presupuestal; determinar los universos de población que corresponde atender a cada institución; modernizar la infraestructura de coordinación sectorial de la Secretarías y de las entidades involucradas; definir criterios y mecanismos para la subrogación interinstitucional.

Elaborar el cuadro básico de insumos del sector y fortalecer los mecanismos para la adquisición consolidada de éstos; actualizar la legislación en materia de asistencia social; implantar los mecanismos sectoriales de información y evaluación e instrumentar los mecanismos interinstitucionales de generación de normas técnicas que permitan la coordinación del sector y la homogenización de la calidad de los servicios.

\* Descentralización.- Reforzar el carácter normativo y de control de la administración central de la Secretarías; racionalizar la regulación en materia

acuerdos de Coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecer un comité consultivo para la descentralización educativa (D.O. 8-VIII-83).

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competan al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales, de manera concurrente, así como de aquellas de interés común (D.O. 6-XII-76).

Acuerdo por el cual la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. (D.O. 16-I-78).

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal coordinará las acciones que requiera el cumplimiento de los Convenios Unicos de Coordinación celebrados con los Ejecutivos Estatales (D.O. 5-VII-82).

Acuerdo por el que las instituciones y escuelas de educación media y superior, dependientes en forma directa o como órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública propondrán al titular del ramo, para su aprobación la organización académica que habrá de regir en ellas (D.O. 29-XI-82).

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. (D.O. 8-III-83).

Acuerdo por el que se desconcentran los cursos intensivos para profesores foráneos que han venido impartiendo la escuela normal superior, ubicada en el Distrito Federal (D.O. 11-IV-83)

Acuerdo No. 33 por el que se desconcentran facultades a los Servicios Coordinados de Salud Pública en las Entidades Federativas, órganos desconcentrados por territorio de competencia coordinada, con el propósito de darles autonomía operativa. (D.O. 31-VIII-97)

Convenio Unico de Desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal y cada uno de los Ejecutivos de los Estados de la República (1998).

Declaratorias de Coordinación en materia federal de derechos entre la federación y varios estados de la República. (1998).

Declaratorias de coordinación en materia federal del impuesto sobre adquisición de inmuebles de la federación con varios estados de la república (1983).

## CAPITULO V

### NATURALEZA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

#### 5.1. ASPECTOS GENERALES

El Estado Mexicano es el principal promotor del desarrollo nacional, lo que ha motivado un excesivo centralismo, que a su vez ha originado, que también a nivel geográfico se dé un centralismo no sólo de la actividad gubernamental sino del desarrollo económico y social

Este centralismo gubernamental, ha ocasionado a su vez lentitud y rigidez en la resolución de los asuntos administrativos y falta de oportunidad en sus actos, ocasionando un derroche de recursos y pérdida de tiempo para los habitantes de provincia que tienen que viajar al Distrito Federal para el arreglo de sus problemas.

Con el objeto de hacer frente a esta problemática, surgió la necesidad de una reforma administrativa, que llevara a los lugares donde se necesita el servicio y se tenga que resolver el problema, tanto funcionarios competentes, como recursos para resolverlos, siendo uno de los medios o instrumentos jurídicos de que se haya valido el Ejecutivo Federal, precisamente el de la desconcentración y descentralización administrativa.

En este tipo de organización administrativa, como hemos visto, se dota de un limitado poder de actuación y decisión a órganos inferiores que son creados a través de una Ley, un Decreto o Acuerdo del Ejecutivo, o por Acuerdo Secretarial, en razón directa de su competencia, a los cuales, se les dota de personalidad jurídica, en algunos casos y de recursos, mismos, que tienen su origen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sus relaciones con el poder central son directas normalmente a través de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

La inclusión de esta figura jurídica en nuestro derecho vigente, constituye uno de los avances sobresalientes de la reforma administrativa hacia límites del sexenio que le correspondió dirigir al Lic. Luis Echeverría Álvarez, y utilizada como uno de los objetivos del programa de Gobierno del Lic. José López Portillo.

Este último, en la exposición de motivos que dirigió a los C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, para la propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señaló lo siguiente:

"Se incorpora la figura de la Desconcentración Administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la Administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el Gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal.

Con esta modalidad de la Delegación de Autoridad se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República.

De lo anterior, se desprende que dicho principio jurídico ya existía en nuestro país desde hace tiempo y se empleaba para la realización de las actividades que se señalan. Sin embargo antes de la Publicación de la referida Ley, la desconcentración y descentralización Administrativa no habían seguido un programa definido, ni se le había constituido como uno de los pilares fundamentales de la política general de la Administración Pública Federal."<sup>120</sup>

La derogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no comprendía en su articulado, la técnica jurídica de la desconcentración administrativa, no obstante haberse detectado durante su vigencia, los problemas que ocasionaba el excesivo centralismo administrativo sin lugar a dudas, se debió a que no había en los planes de los gobiernos de aquella época, algún programa específico de desconcentración y descentralización de los principales órganos de las dependencias del sector central.

Al incorporarse la figura de la desconcentración en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal, tuvo la intención decidida de institucionalizar formalmente esta técnica de organización de las dependencias centrales.

Así se contempló la posibilidad de integrar un programa permanente de desconcentración, que obedece a necesidades objetivas, y no a simples imperativos causales o temporales de una determinada coyuntura política y social lo que derivó en un Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Enero de 1978 y el 19 de Mayo y 12 de Junio de 1978, respectivamente.

---

<sup>120</sup> FAYA VIESCA, Jacinto., Administración Pública. México, 1993, Porrúa P.137.

En síntesis, mediante la desconcentración administrativa se pretende alcanzar el establecimiento de una administración, en la cual exista entendimiento y comprensión recíproco, que facilite y permita contar con la información directa, oportuna y eficaz, para una eficiente toma de decisiones, lo que seguramente permitirá al estado impartir una mayor justicia y prestación del servicio.

Cabe señalar, desde este momento, que el carácter esencial de la desconcentración administrativa lo constituye su autonomía técnica, aspecto que es fundamental para su constitución.

## **5.2. ASPECTOS DOCTRINALES**

Como lo señalamos en el punto 3.6. del Capítulo III de este trabajo, la desconcentración administrativa es uno de los instrumentos jurídicos que el Gobierno Federal ha venido utilizando dentro del programa de modernización administrativa, para contrarrestar los efectos del excesivo centralismo que existe y que ha provocado graves problemas de tipo económico y social.

De esta manera a través de esta forma de organización administrativa se pretende resolver, fundamentalmente, dos problemas: Descongestionar los altos niveles de decisión y acercar la administración al gobernado.

La desconcentración administrativa es el conjunto de órganos localizado en la administración pública centralizada, sujeto al poder jerárquico, que cuenta con normas especiales de gestión que constituyen la autonomía técnica, careciendo de personalidad jurídica y patrimonios propios.<sup>121</sup>

Por su parte, el maestro Gabino Fraga(1994) la considera como una "delegación de facultades de los órganos superiores en favor de órganos inferiores internos de la misma administración o en órganos externos e ella, distribuidos en regiones geográficas adecuadas, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central."<sup>122</sup>

Serra Rojas(1995) señala que "en la desconcentración administrativa el órgano central transfiere su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior o periférico, que comprende una extensión territorial limitada."<sup>123</sup>

De los conceptos expresados con antelación podemos concluir:

<sup>121</sup> RUIZ MASSIEU, José Fco, y LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido., Nueva Administración Pública Federal, México, Ed. Tecnos S.A. P. 171.

<sup>122</sup> FRAGA, Gabino., Op, cit. P.165

<sup>123</sup> SERRA ROJAS, Andrés., Op, cit P.486.



1.- El órgano al que se confieren las facultades, forma parte de la Administración Pública Centralizada;

2.- Cuenta con normas especiales de gestión;

3.- Carece de personalidad jurídica y de patrimonios propios, aún cuando ésta es una regla general, como veremos más adelante existen excepciones; y

4.- Comprende tanto a la desconcentración administrativa propiamente dicha, como a la desconcentración territorial.

Partiendo de la idea de que hay un consenso doctrinario respecto al concepto de desconcentración administrativa, nosotros consideramos que ésta se presenta cuando se encomiendan diversas facultades específicas a un órgano inferior, el cual es creado mediante un ordenamiento jurídico distinto del común por el que se crean las unidades administrativas de una dependencia, confiriéndose al primero, autonomía técnica para manejar sus programas y actividades.

Como podrá observarse, los autores antes mencionados coinciden en señalar que para que se pueda hablar de desconcentración administrativa los órganos que se constituyan deben tener a su favor como característica fundamental, la transferencia definitiva de las facultades de decisión y atribuciones dentro de un ámbito territorial determinado, pues si no, habría simplemente una delegación de facultades que en cualquier momento el órgano delegante puede retirar, lo que configuraría una desconcentración burocrática o de procedimientos.

Esto es, que para que exista el principio de desconcentración administrativa, es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

1.- La atribución de una competencia en forma exclusiva.

2.- Que dicha competencia, se atribuya a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma; y

3.- Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida. Este último requisito, no es necesario que se dé en toda desconcentración, sino solamente en la llamada periférica.<sup>124</sup>

De lo anterior, se puede concluir que la desconcentración es la forma de organización administrativa en la que el poder central transfiere a un órgano que le está subordinado, la competencia exclusiva para realizar ciertas funciones

---

<sup>124</sup> Ibidem. P. 486.

dentro de un ámbito territorial determinado, lo que necesariamente implica la transferencia de poderes de decisión y por ende, el control que sobre sus actos ejerce el órgano superior se atenúa.

Se trata de la misma persona jurídica que para hacer más ágil el despacho de sus asuntos, deposita la instancia de decisión en los lugares que juzga conveniente.

### **5.3. ASPECTOS JURÍDICOS**

La base constitucional para la creación de los órganos desconcentrados, a nuestro juicio, se encuentra definida en las llamadas facultades implícitas consignadas en los artículos 73, Fracción XXX, y 89, Fracción I, en relación con el artículo 90.

En el primero se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias, a fin de que los poderes de la Unión, estén investidos de autoridad suficiente que les permita actuar debidamente en el ejercicio de sus funciones.

En el segundo, se señala como facultad del Presidente de la República, la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por su parte, el artículo 90 Constitucional, señala que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, ubicándose dentro de la primera, la desconcentración administrativa que ha quedado definida.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamentaria del artículo 90 Constitucional, define, en su artículo 17 a la desconcentración, en los siguientes términos: ""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 Organos 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."'

Como podemos observar, la desconcentración administrativa se ubica dentro del régimen de la centralización, lo cual se desprende del artículo 17 de la L.O.A.P.F., al subordinar jerárquicamente los órganos desconcentrados a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, que son las Dependencias donde se centraliza el poder a que deben sujetarse estos órganos administrativos, y al regularlos en el título referente a la Administración Pública Centralizada. Por otra parte, los órganos desconcentrados tienen facultades

específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determinen.

No obstante el propósito de la disposición anterior, y el espíritu del legislador al incluir la figura de la desconcentración administrativa, en la Ley Orgánica, en la práctica dichos órganos no se desligan del poder central, sino que siguen jerárquicamente subordinados y la competencia que se les confiere no llega a ser autónoma, constriñéndose ésta en una libertad de acción restringida o condicionada.

De esta forma, los órganos desconcentrados no poseen, salvo algunas excepciones como podrían ser los casos del Instituto Nacional de las Bellas Artes y el Instituto Politécnico Nacional, Autonomía Orgánica ni Financiera, y la jerarquía y los poderes de mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia que sobre ellos tiene el nivel central, siguen existiendo.

Debe tenerse presente también que la citada Ley Orgánica, al prever que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tienen la posibilidad de contar con órganos desconcentrados que le estén jerárquicamente subordinados, expresamente señala, que éstos deberán tener la facultad de resolver, es decir, que deben tener poder de decisión y no ser simples oficinas tramitadoras, es decir, deben responder a la necesidad de desconcentrar acciones para que la atención y el despacho de los asuntos sea más eficaz y eficiente. Para ello se requiere que el ejercicio de las facultades que se les transfieran sea en forma exclusiva dentro de un ámbito territorial determinado y con poder de decisión.

En congruencia con la citada disposición, la Presidencia de la República define a los órganos desconcentrados, como aquellas unidades administrativas de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas por disposición presidencial o del congreso, funciones específicas y se les 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.

Bajo estas premisas, podemos afirmar que los órganos desconcentrados son esencialmente unidades administrativas, es decir, son un conjunto de elementos personales y materiales, que constituyen una estructura jurídica que está organizada de tal manera que logren realizar la función administrativa que compete al Poder Ejecutivo, la cual consiste en la atención de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general que les encomienden.

La organización que adoptan dichas unidades permiten que estén dotados de facultades específicas para resolver sobre determinada materia y dentro de cierto ámbito territorial, así como de autonomía técnica y financiera, pero en forma restringida o condicionada, pues están subordinados jerárquicamente a órganos centralizados de nivel superior, los cuales son los transmisores de esa competencia exclusiva.

Con base en los razonamientos que han quedado expuestos, es válido señalar que los órganos desconcentrados son unidades de la Administración Pública pertenecientes a un régimen de centralización con desconcentración administrativa.

#### **5.4. ANTECEDENTES DE ORGANOS DESCONCENTRADOS EN MÉXICO**

La desconcentración Administrativa que se ha practicado en nuestro país, desde hace mucho tiempo, ha sido originada por necesidades de orden político, social, económicas y culturales, que han desbordado las limitaciones que implica una centralización rigurosa y provocando la aparición de formas esporádicas y desordenadas de fenómenos de desconcentración en organismos que con gran imprecisión han tratado de comprender funciones desconcentradas o descentralizadas; para dar un ejemplo de lo anterior, podemos citar a los organismos desconcentrados que fueron creados por la misma Constitución de 1917, como son el Departamento de Asuntos Agrarios (Art. 27 Constitucional), el Gobierno del Distrito Federal (Fracción IV, Base Primera del Art. 73. Constitucional), y el Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República ( Art. 73 Fracción XVI).

La ciudad de México, fue objeto de una profunda reforma administrativa al implantarse el sistema de desconcentración a que nos venimos refiriendo. Por iniciativa del entonces 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 esta ciudad en dieciséis regiones administrativas denominadas delegaciones y dispuso que cada una de éstas estaría a cargo de un delegado dotado de atribuciones desconcentradas.

Así mismo, 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 de colaboración ciudadana para lograr una eficiente prestación de los 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 menciona el 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.

Para la debida realización de las atribuciones desconcentradas a que se ha hecho mención, cada una de las Delegaciones manejan un sobrepresupuesto 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.

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 reglamentación de esas actividades.

Debe mencionarse, por su importancia, las siguientes bases:

Los Delegados deberán sujetarse a las políticas 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. Así mismo, esos funcionarios estarán sometidos a la acción central de controlar, 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 legales 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 hubieran emitido contra el texto expreso de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas aplicables, por error, dolo o violencia; cuando fuere incompetente el delegado par dictar la resolución, o cuando convenga al buen Gobierno de la Ciudad de México.

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.

En el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1972, se crea la Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa, la cual tenía a su cargo el desarrollo de los programas relativos a la reforma administrativa de las dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la descentralización de sus funciones.

El Ejecutivo Federal mediante acuerdo de fecha 13 de marzo de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de abril del mismo año, ordena a todas sus dependencias que realicen los actos que procedan, para llevar a cabo una efectiva delegación de facultades para la más ágil toma de decisiones y trámites de los asuntos y se efectúen estudios para que la delegación de facultades se haga en funcionarios u oficinas localizadoras regionalmente, con aplicación de criterios u oficinas localizadas regionalmente, con aplicación de criterios uniformes y armónicos, a fin de facilitar la realización coordinadora de las

actividades administrativas en beneficio de los empleados públicos y de los administrados.

Por Decreto publicado el 20 de junio de 1973, se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y sus Dependencias. Dichas Administraciones se crearon para disminuir la excesiva concentración de trámites y decisiones de los asuntos que venían siendo atendidos exclusivamente en las oficinas de la capital.

En el diario oficial de la Federación del 2 de febrero de 1974 se publicó el Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la desconcentración territorial de las actividades industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, cuyo reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1975, constituye el primer antecedente en el que de manera expresa se establece el carácter de órgano desconcentrado, pues en el artículo primero se dice que éste dependerá con tal carácter, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 1975, la Secretaría de Educación Pública inicia el funcionamiento de una sub-unidad de servicios descentralizados, región peninsular.

A pesar de la denominación que se le da, la sub-unidad, tiene características de desconcentración más que de descentralización.

En el citado órgano oficial el 10 de octubre de 1975, la Secretaría de Agricultura ordena se procederá a la descentralización administrativa y funcionamiento de la delegación regional y de la Fauna en Tlaxco, Tlaxcala.

En el Diario oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1980 se publicó el acuerdo por el que se desconcentra en las unidades administrativas de los Centros S.A.H.O.P., diversas funciones.

Por último, en el documento editado por la Presidencia de la República en 1979, titulado Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal, se señala en el rubro de desconcentración de facultades, que para alcanzar la más eficaz atención y una mayor eficiencia en el despacho de los asuntos de su competencia, los titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal deberán promover el estudio y proponer la definición de aquellos casos para los cuales resulta viable y conveniente desconcentrar funciones y recursos en órganos desconcentrados existente, o en los que se crean al efecto, con facultades de decisión en materia y ámbito territoriales específicos.

Cuando sea necesaria la creación de órganos desconcentrados, se requerirá el acuerdo del C. Presidente de la República, el cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La creación de órganos desconcentrados en las distintas regiones o zonas del país, así como su ubicación o reubicación, se hará de acuerdo al Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, en términos del Acuerdo Presidencial correspondiente y tomando en cuenta la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Cabe señalar que dicha Coordinación, desapareció por virtud del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1983, que deroga el diverso de creación de dicha unidad administrativa, precisándose en dicho ordenamiento, que sus funciones, serán ejecutadas en lo sucesivo, por las Dependencias que conforme a sus atribuciones sean competentes.

## **5.5. ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS**

### **5.5.1. Origen**

Los órganos desconcentrados, como ha quedado señalado en los párrafos anteriores, tienen su principal antecedente en la desconcentración administrativa, cuya finalidad consiste en dotar a órganos administrativos de un ámbito de competencia tal, que les permita actuar con flexibilidad, oportunidad y conocimiento técnico, a efecto de dejarlos en posibilidades de propender hacia un mayor beneficio de la productividad y eficacia del aparato público.

### **5.5.2. Definiciones**

Ruiz Massieu, señala que "por desconcentración deberá entenderse en Derecho Administrativo, la creación de órganos no personificados que poseen autonomía técnica para resolver ciertas cuestiones también de índole técnica. Dichos órganos quedan circunscritos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que desconcentró sus funciones, quien se responsabiliza de las decisiones principales. En este sentido, dichos órganos son aquellos que localizándose dentro de la organización centralizada (por ende, no se sustraen del principio de relación jerárquica), tienen autonomía técnica."<sup>125</sup>

<sup>125</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, México, Ed. Limusa. P. 56.



“Concluye diciendo, que el órgano desconcentrado, es el órgano de la Administración Centralizada al que se atribuyen funciones para conocer cuestiones técnicas que son de la competencia de los órganos centralizados de los que dependen.”

Por su parte, Gabino Fraga(1994) los define, “a partir de la delegación de facultades que hacen los órganos superiores en favor de los órganos inferiores internos de la misma administración, o en organismos externos de ella distribuidos en regiones geográficas adecuadas, pero en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.”<sup>126</sup>

Aceptando lo anterior, podemos intentar una definición de órgano administrativo desconcentrado, definiéndolo como un mecanismo o instrumento jurídico administrativo por virtud del cual, hay una cesión de facultades y recursos económicos y financieros, contemplados en una Ley, Reglamento o Decreto, de los órganos centrales superiores, en favor de órganos inferiores, para que éstos presten un servicio técnico o administrativo de manera autónoma, pero sin desligarse del poder jerárquico de la autoridad central, en todo el territorio nacional o bien circunscribiendo su acción en una región determinadas por su propia autoridad u órgano superior.

En este contexto, los órganos desconcentrados, se caracterizan, principalmente, por su autonomía técnica, es decir, por la facultad de asignarse reglas de gestión administrativa y financiera diversas a las de los órganos centrales, que les permite decidir libremente sobre la materia que les compete y dentro del territorio que les asigna; además, se distinguen por su autonomía financiera, esto es, por la libertad que poseen para manejar los recursos que les otorga el órgano central superior del que dependen.

No obstante lo anterior, el órgano al cual se subordinan, siempre supervisará el manejo de sus recursos y las actividades que realice el órgano desconcentrado y tomará las decisiones más trascendentales que sigue existiendo en nexo jerárquico entre el órgano central y el desconcentrado.

Los órganos desconcentrados nunca podrán ocupar el más alto nivel dentro de la administración pública, ya que siempre se encontrarán subordinados a la jerarquía establecida por el órgano que les da origen, en cambio, su subordinación, a juicio de Faya Viesca, disminuye al ejercer atribuciones exclusivas.

El mismo autor, señala “que la desconcentración será más perfecta, en la medida que el Estado le otorgue pleno reconocimiento como una organización

---

<sup>126</sup> FRAGA, Gabino, Op, cit. P. 199.

técnica, capaz de ejercer funciones decisorias en forma única o con poca intervención de los órganos superiores.”<sup>127</sup>

### **5.5.3. Principales Características**

Como característica más sobresaliente de los órganos desconcentrados, podemos señalar las siguientes:

A) No poseen personalidad jurídica propia ni, por ende, patrimonio propio, aunque en la práctica a algunos se les haya dotado de dicha personalidad, así mismo, sólo detentan facultades limitadas, pues solamente se les otorga en la mayoría de los casos, autonomía técnica y financiera (La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, La Comisión Nacional de Valores; El Instituto Politécnico Nacional; El Instituto Nacional de Bellas Artes, y La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Público).

B) Existe una relación de subordinación y dependencia hacia el órgano superior, el cual ejerce un control jerárquico sobre el órgano desconcentrado, de manera atenuada, pues se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia.

C) Se trata de órganos inferiores que por virtud de su relación jerárquica nunca llegan a ocupar la cúspide de la organización administrativa.

D) Participan de la competencia natural de los órganos superiores, y actúan bajo la personalidad del Gobierno Federal.

E) Se crean por medio de una Ley, un Decreto o un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o por acuerdo de los Secretarios de Estado o de los jefes de los Departamentos Administrativos.

F) Al estar adscritos a los órganos centrales, sus erogaciones corren a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal.

G) Sus atribuciones sólo pueden ser suprimidas por disposición de un acto de igual naturaleza al que las originó.

H) En virtud de que sus atribuciones desconcentradas son de carácter irrenunciables, sus titulares son igualmente responsables que los titulares de los órganos superiores.

---

<sup>127</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, Op, cit. P. 148-149.

I) Sus atribuciones desconcentradas, deben ser llevadas a cabo atendiendo a la materia específica y en un determinado territorio; y

J) Sin llegar a intervenir en su competencia exclusiva, el órgano central cuenta con las facultades que le permiten determinar la política, desarrollo y orientación del órgano desconcentrado, con lo que preserva la unidad de acción de la Administración Pública Centralizada.

#### **5.5.4. Estructura Administrativa**

Del análisis efectuado a los órganos administrativos desconcentrados, podemos decir que éstos tienen la siguiente estructura orgánica:

A) Organos de Gobierno, normalmente encontramos dos órganos de gobierno uno colegiado y otro unipersonal, al colegiado se le denomina Consejo Interno y sus miembros son designados de acuerdo a su documento de creación; el Organos Unipersonal (Director General), es el ejecutor de los acuerdos o resoluciones del Consejo Interno y en ocasiones forma parte de él, en otras sólo cuenta con voz, pero sin voto.

B) Su estructura administrativa se determina normalmente en razón del servicio técnico o administrativo que presta.

De acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, en su artículo 18, se menciona que el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Así mismo, deben contar con manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público en virtud de lo señalado en el artículo 19 de la L.O.A.P.F., Documentos en los que se establece la organización formal del órgano, sus procedimientos a realizar y la forma y términos acerca de cómo prestará sus servicios al público. Cabe señalar que no todos los órganos, cuentan con dichos manuales, algunos, debido a que no prestan servicios al público directamente.

#### **5.5.5. Régimen Jurídico Laboral**

En virtud de que los órganos desconcentrados se encuentren encuadrados dentro de la estructura administrativa central, su régimen jurídico laboral, es necesariamente el mismo que para el resto de la Administración

Pública Federal, es decir, están sujetas al Apartado B del artículo 123 Constitucional, así como a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a la Ley de Premios, estímulos y recompensas del Gobierno Federal, así como a las condiciones generales de trabajo de la Secretaría o Departamento Administrativo del cual dependan jerárquicamente.

### **5.5.6. Operación**

En la práctica, suele suceder que a un órgano desconcentrado se le otorgue autonomía económica o facultad para manejar libremente el patrimonio que se le asigna, o hasta personalidad jurídica propia; o bien, que un ordenamiento jurídico utilice terminología imprecisa donde mezcle conceptos o elementos de la descentralización con los de la desconcentración; o que simplemente no se establezca la naturaleza jurídica de dicho órgano.

El criterio para resolver los problemas que presentan las anteriores situaciones, podrían constituir en atender a las características más esenciales que debe tener todo órgano desconcentrado: autonomía técnica (facultades exclusivas), relación jerárquica con el nivel central y ausencia de personalidad jurídica propia; si se cumple con estos elementos, aunque algunos otros de los ya enumerados no se realicen plenamente, podría considerarse el órgano en cuestión bajo el régimen de la desconcentración administrativa.

De ahí que puedan existir órganos formalmente desconcentrados (porque así se les llama o clasifica) y materialmente no lo son, y viceversa, lo cual deben dar origen a la regulación de su régimen jurídico.

El control y fiscalización que se ejerce sobre los órganos desconcentrados, corre a cargo de los órganos centrales, quienes a través de los Servidores Públicos que designen para tal efecto, podrán estar en un constante contacto, tanto con los titulares del órgano, como con los del centro, pudiendo por tanto, estar al pendiente del desempeño de las actividades desconcentradas, el riesgo que puede existir al no haber una vigilancia oportuna en este tipo de entes jurídicos, puede originar serias contradicciones y haber duplicación de funciones entre las que realice el órgano con las que lleve a cabo alguna otra institución.

Por otra parte, los órganos desconcentrados han adoptado en nuestro sistema administrativo diversos caracteres, tales como instituciones, juntas, institutos, consejos, comités, patronatos, comisiones y centros.

En el Documento Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal, editado por

la Presidencia de la República se señalan los siguientes lineamientos para los órganos 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 facultados en este proceso de delegación, comparte la misma personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y que da facultad 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 de la Federación y sólo podrá ser revocada por disposición de la misma o de superior jerarquía.

D) El instrumento de creación contendrá las modalidades de control, que en materia de Recursos Humanos, Financieros y Materiales, ejercerá el órgano central sobre su o sus órganos desconcentrados.

E) Este tipo de órganos de convierte en instancia obligatoria de cumplimiento inexcusable sobre la materia y cuantía, en su caso, y dentro del ámbito territorial que se determine, de tal manera que no podrá el órgano central sustituirlo, sino después que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión.

F) El órgano desconcentrado deberá estar incluido en los programas y presupuestos del órgano central, identificando en éstos los que correspondan a dicho órgano desconcentrado.

G) A toda creación de un órgano desconcentrado debe corresponder una precisión o adecuación, en su caso, de la estructura y procedimientos del órgano central.

H) La estructura del órgano desconcentrado debe ser congruente con la estructura de la organización central.

I) El órgano desconcentrado podrá actuar en un ámbito territorial específico que puede ser estatal, regional o bien comprender todo el territorio nacional.

J) Se buscará la unidad de mando y la coordinación de las acciones de la dependencia desconcentrada en un ámbito territorial determinado, identificando

claramente las unidades que compongan al órgano desconcentrado y al titular responsable del mismo.

K) El órgano desconcentrado conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca la dependencia centralizada (órgano central) para el resto de sus unidades administrativas internas.

L) Deberá procurarse la coordinación, en su caso, de los programas del órgano desconcentrado con los de las autoridades estatales que les correspondan.

M) Deberá considerarse las interrelaciones operativas entre el órgano central y el desconcentrado, para que éste entre en operación en forma oportuna, continua y eficiente .

N) Cuando las funciones del órgano desconcentrado o las condiciones del ámbito territorial en que se ubica lo requieran, se considerará la reasignación o bien la contratación local del personal.

Ñ) Se desarrollarán acciones para la adecuada reubicación del personal que, en su caso, proceda readscribir, con el objeto de obtener en éste, una actitud favorable a la aceptación de su traslado.

O) Cuando de la desconcentración, de una o más dependencias se deriven procedimientos complementarios respecto de un mismo ámbito territorial, se procurará que los órganos se ubiquen en una misma sede.

La ubicación o reubicación de órganos desconcentrados de carácter regional en las distintas ramas 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, siendo entre otros los siguientes:

I) 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.

II) 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.

III) 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.

IV) Se deberá informar y orientar al público respectivo de las facultades desconcentradas en el ámbito de su residencia.

Para finalizar el estudio de los órganos administrativos desconcentrados, diremos que la desconcentración es la etapa transitoria entre el régimen centralizado y la descentralización, por los que nos adherimos al criterio adoptado por diversos autores, en el sentido de que lo más sano para la Administración Pública es la descentralización, porque tanto en el caso de ésta, como en el de la desconcentración, dichas formas de organización implican confianza en los órganos inferiores y en los gobernados, permitiendo una mayor agilización y facilitación en la prestación de los servicios o trámites administrativos que se realicen.

### **5.5.7. Organos Desconcentrados de la Administración Pública Federal**

#### **A) Secretaría de Gobernación**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de agosto de 1998, sección segunda, capítulo VI, en su artículo 30, que, "para la mas eficaz y mas eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaria podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgaran facultades para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, el artículo 31 de dicha disposición señala como órganos desconcentrados de la Secretaria de Gobernación los siguientes:

- 1.- Centro de Investigación y Seguridad Nacional;
- 2.- Archivo General de la Nación;
- 3.- Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas;
- 4.- Instituto Nacional de Migración;
- 5.- Secretaría General del Consejo Nacional de Población;
- 6.- Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer;
- 7.- Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados;

- 8.- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- 9.- Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales;
- 10.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana;
- 11.- Talleres Gráficos de México;
- 12.- Centro Nacional de Prevención de Desastres;
- 13.- Centro Nacional de Desarrollo Municipal;
- 14.- Consejo de Menores;
- 15.- Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el distrito

Federal;

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional.- Es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, el cual tiene las siguientes atribuciones: establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país, Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, así como formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes ; y realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones, así como la realización de encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

- Archivo General de la Nación.- El Archivo General de la Nación, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la cual funge como el ente rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal, la cual tiene las siguientes atribuciones: Establecer normas y prestar asesoría técnica para la organización y la operación de los servicios en material de administración de documentos y archivos dentro de las dependencias y entidades federales; Establecer los lineamientos para analizar, valorar y disponer del destino final de la documentación liberada por las dependencias y entidades de la A.P.F., incorporando a los acervos del órgano administrativo desconcentrado los que posean interés histórico y gestionar la recuperación de archivos históricos.

Así mismo el Archivo General de la Nación, custodia, organiza, conserva y describe los documentos y expedientes que conforman sus acervos, facilitando y promoviendo su consulta y aprovechamientos públicos. Concertar convenios con las dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, Municipios e Instituciones Públicas y Privadas, a fin de desarrollar acciones orientadas para la modernización de los servicios archivísticos, así como para el recate, organización, conservación y aprovechamiento del patrimonio documental de la nación.

El archivo General de la nación, esta conformado por un Consejo Técnico que esta integrado por el Secretario, los Subsecretarios, el Oficial Mayor y el



Contralor Interno en la Secretaría de Gobernación, quién asiste con voz, pero sin derecho a voto. Así mismo, esta integrado dicho Consejo, por los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. El Archivo General de la Nación esta a cargo de un Director General, el cual es designado por el Ejecutivo, a través del Secretario de Gobierno.

- Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.- Esta a cargo de un Secretario Técnico, el cual es nombrado por el Presidente de la Comisión, y sus funciones son las siguientes: Levantar las actas de las sesiones de la Comisión; Participar en las sesiones de la Comisión, con voz pero sin voto; Llevar el registro actualizado de los acuerdos que dicta la Comisión; Notificar personalmente los acuerdos de la Comisión a quienes deban de conocerlas; y llevar a cabo los trámites administrativos que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento de las funciones de la Comisión y las que le encomiende la Comisión o su Presidente.

- Instituto Nacional de Migración.- Es un órgano Técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la Coordinación con las diversas dependencias de la A.P.F., que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia. El Instituto coordina y orienta con base en las instrucciones y lineamientos que expide el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria. Así mismo tramita y resuelve sobre la integración legal, estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas.

Ante el Instituto se tramita y resuelve sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de migrantes, así como la declaratoria de inmigrado. Igualmente tramita y resuelve lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros. Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que concede la Secretaría de Relaciones Exteriores, expidiendo los documentos de registro correspondiente.

El Instituto Nacional de Migración, esta bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial, y realiza funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, las cuales están a cargo de un Comisionado que es nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobierno. Como apoyo al Comisionado, existe la Coordinación de Regulación de Estancia, la de Control de Migración, la de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales, la de Delegación, la Jurídica, la de Planeación e Investigación y la de Administración, así como la Unidad de Comunicación Social y las Delegaciones Regionales.

- Secretaría General del Consejo Nacional de Población.- Las funciones operativas del Consejo nacional de Población están a cargo de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene la denominación de Secretaría General del Consejo Nacional de Población y cuentan con las unidades técnico administrativas que requiere para el desempeño de sus funciones y figuren en su presupuesto. El nombramiento y remoción del Secretario General, como titular de este órgano, serán facultad del Presidente del Consejo.

Entre las atribuciones que tiene el Secretario General, promueve y vigila la ejecución de los acuerdos del pleno del Consejo, y desempeña las funciones que en el orden técnico y administrativo le asigna el Consejo, así como ejecuta los trabajos que el mismo le encomienda, o los encomendados por su Presidente o por el Subsecretario de la materia. El Secretario lleva a cabo las acciones necesarias para facilitar el cumplimiento de las atribuciones que corresponden al Secretario de Gobernación o al Subsecretario de la materia, en su carácter de titular o suplente de la Presidencia del Consejo, respectivamente.

La Secretaría General cuenta con un Consejo Directivo integrado por el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, quien lo presidirá por el Oficial Mayor de la Secretaria de Gobernación y por el Contralor Interno en la Secretaria de Gobernación y el Secretario General del Consejo Nacional de Población, quienes intervienen con voz pero sin voto.

El Consejo Directivo cuenta con las siguientes atribuciones, las cuales son aprobar el Programa Operativo Anual y el anteproyecto de presupuesto anual, así como sus modificaciones; Nombrar al Secretario Técnico de este Consejo; aprobar los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios correspondientes a la Secretaria General, así como sus modificaciones; Evaluar y aprobar los informes periódicos que rinda el Titular de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, sobre la Gestión del órgano administrativo desconcentrado.

- Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer.- Establece las políticas, lineamientos y criterios para la integración, ejecución, seguimiento, supervisión, evaluación y control del Programa Nacional de la Mujer; Cuida la observancia del Programa Nacional de la Mujer por parte de las dependencias de la A.P.F., en el ámbito de sus respectivas competencias. Conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad de dicho programa es extensivo en las entidades paraestatales, por lo que con esto se promueve el programa con carácter de obligatoriedad.

Con dicho programa, se impulsa la aplicación de las políticas, estrategias y acciones, para promover a favor de la mujer la igualdad de oportunidades y plena

equidad en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y civiles, subrayando la importancia de los derechos humanos, reproductivos, de salud, educación, capacitación, seguridad social y trabajo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

- Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.- Cuenta para apoyar al desarrollo de sus funciones, con un órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Gobernación, denominado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a refugiados, cuyo titular será designado o removido por el Secretario de Gobernación, en su carácter de Presidente de la Comisión.

La Coordinación General, tendrá como unidades de apoyo, las direcciones de protección y retorno de asistencia y desarrollo, y de administración y finanzas, así como delegados estatales.

Entre las atribuciones que tiene la Coordinación General, se encuentran las siguientes: Formular los estudios y programas propios de los objetivos y funciones de la Coordinación General; Proponer las relaciones e intercambios con gobiernos extranjeros y organismos internacionales para la atención de los refugiados; Contratar al personal técnico y administrativo necesario en los términos de las normas aplicables; Coordinar los programas de asistencia que la comisión presta, atendiendo las necesidades inmediatas de los refugiados, así como la búsqueda de soluciones idóneas; y Proponer y operar los mecanismos de cooperación idóneos con los organismos internacionales y los gobiernos de los países de origen de los refugiados para facilitar su repatriación voluntaria.

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.- Es un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría de Gobernación, cuyo objeto es apoyar la operación y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Este estará a cargo del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y tiene las siguientes funciones: Elaborar, por conducto de su titular, las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública para someterlas a la aprobación del Consejo; apoyar la ejecución, seguimiento y evaluación de los acuerdos y resoluciones del Consejo; Proponer para aprobación del Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país.

- Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.- Coordina y vigila las grabaciones en video de las actividades públicas del titular del Ejecutivo Federal, para su difusión a través de la Televisión, realizando el análisis de imagen y de métodos logísticos de cobertura, llevando a cabo programas de utilización de infraestructura propia y de instancias externas para dichas grabaciones. De igual forma, presta servicios a cadenas nacionales e

internacionales televisivas en materia logística, de acreditación y de tramitación para la realización de cuentos.

Así mismo proporciona una adecuada y oportuna cobertura de las actividades del titular del Ejecutivo Federal, mediante la coordinación y el establecimiento de convenios para la recepción y envío de las señales televisivas correspondientes.

El centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, esta conformada por un Consejo Técnico que esta integrado por el Secretario de Gobernación quien lo preside. También esta presidido por el Subsecretario de Comunicación Social, el Oficial Mayor, el Director General de Programación, Organización y Presupuesto y el Director General de Radio, Televisión, Cinematografía. Además forman parte del Consejo el Contralor Interno de la Secretaría de Gobernación y el director General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.- El Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1987, señala que dicho Instituto tendrá por objeto el fortalecimiento de la vida cultural nacional, mediante la investigación y el conocimiento de la historia, la institucionalización y la vigencia de la Revolución Mexicana, coadyuvar en la formación de especialistas en este campo, y recatar, conservar y acrecentar el acervo documental bibliográfico sobre dicho movimiento histórico y difundirlo ampliamente a toda la población.

Esta a cargo de un Director General, el cual es designado por el Presidente de la República ó por el Secretario de Gobernación. El Instituto además tiene un Consejo Técnico integrado por un número no menor de cuatro ni mayor de seis personas que han sido distinguidas en el estudio e investigaciones de las ciencias sociales, quienes son designadas por el Secretario de Gobernación, o por acuerdo de este, por el Oficial Mayor.

Este Consejo Técnico cuenta con las siguientes atribuciones: asesora al Director General en la formulación de los programas de trabajo del Instituto; Asesora al Director General en las cuestiones técnicas e históricas que le son consultadas; Opina sobre el contenido de los informes del Director General, y propone fuentes alternativas de recursos para el financiamiento de la operación del Instituto.

- Talleres Gráficos de México.- Es un órgano administrativo desconcentrado que tiene a su cargo ofrecer y prestar servicios a los sectores público, social, privado y a la población en general, en las diversos renglones de las artes gráfico y de la encuadernación.

Los Talleres Gráficos de México, prestan sus servicios, a todo lo relacionado con las artes gráfico a los sectores público, social y privado, en condiciones competitivas del mercado; imprime el Diario Oficial de la Federación y las gacetas gubernamentales en los términos de la Ley de la materia; Imprime informes y otros documentos oficiales de las dependencias y entidades de la A.P.F., así como los órganos de difusión de sus actividades.

Talleres Gráficos de México, esta a cargo de un Director General, quien es designado por el Secretario de Gobernación. Así mismo tiene un Consejo Técnico integrado por el Secretario y el subsecretario de Comunicación Social y el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, un Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un subsecretario de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y por el Contralor Interno en la Secretaría de Gobernación, quien asistirá con voz, pero sin voto.

- Centro Nacional de Prevención de Desastres.- Es un órgano administrativo desconcentrado que tiene por objeto estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, promueve la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoya la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre.

- Centro Nacional de Desarrollo Municipal.- Mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la federación el 3 de mayo de 1984, se crea el referido Centro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaria de Gobernación, con el objeto de fomentar el desarrollo de la reforma Municipal, en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.

- Consejo de Menores.- Dicho órgano fue creado en términos de lo previsto por la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales publicado en el citado órgano oficial el 2 de agosto de 1974, posteriormente modificada por Decreto publicado el 23 de diciembre de 1974.

Es objeto del Consejo promover la readaptación social de los menores de dieciocho años cuando estos infrinjan las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir, fundamentalmente, una inclinación a causar daños, a si mismo, a su familia o a la sociedad, y ameriten, por lo tanto la actuación preventiva del órgano; mediante el estudio de la personalidad, la aplicación de mediadas correctivas y de protección y la vigilancia del tratamiento.

- Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el distrito Federal.- El Patronato de referencia, se constituyo en cumplimiento al Reglamento

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1982, el cual en su artículo 2°. señala como objeto de este, el de auxiliar a la adecuada reincorporación social de las personas a que se refiere el artículo 3° del propio Reglamento, mediante la asistencia de carácter laboral, educacional, jurídica, médica, social, económica y moral y estudiara la evolución de la conducta de los sujetos de atención, orientándola con base en criterios de prevención de actos antisociales.

## **B) Secretaría de Relaciones Exteriores**

La Secretaría de Relaciones Exteriores, señala en su Reglamento Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de agosto de 1998, "cuales son los órganos desconcentrados con los cuales contara la Secretaría:

- 1.- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos;
- 2.- Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Estados Unidos;
- 3.- Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Guatemala - Belize;
- 4.- Delegaciones;
- 5.- Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.- Programar e impartir cursos de capacitación y de actualización de conocimientos, para los miembros del Servicio Exterior Mexicano, así como, actuar como centro de estudios internacionales de alta especialización, de investigación y de divulgación en materia de política exterior, y de intercambio con los organismos, asociaciones e instituciones afines.

- Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Estados Unidos.- Cumplir con las políticas, lineamientos y disposiciones que le hagan llegar las unidades administrativas, jerárquicamente superiores, competentes en la materia, y vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales celebrados entre México y los Estados Unidos, relacionados con los límites y ríos internacionales.

- Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Guatemala - Belize.- Este órgano tiene las mismas facultades que el anterior, solo que estas se limitan a la relación entre los países que su mismo nombre señala.

- Delegaciones.- Expedir pasaportes ordinarios de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia y ofrecer al público orientación e

información sobre los servicios que presta la Secretaría sobre la presentación de quejas y denuncias ; visar los pasaportes de extranjeros que se encuentren legalmente en el país, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia y otorgar permisos para la constitución de sociedades cooperativas o para la modificación de sus escrituras constitutivas de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Así mismo ofrece al público orientación e información sobre los servicios que presta la Secretaría sobre la presentación de quejas y denuncias.

- Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.- El instituto tiene por objeto apoyar en el desahogo de los asuntos bilaterales, multilaterales, económicos, internacionales, culturales y de cooperación técnica y científica internacional, en el auxilio de las relaciones de México con el exterior."<sup>128</sup>

### **C) Secretaría de Salud**

El artículo 2º. de su Reglamento Interior señala que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competan, "la Secretaría de Salud contará con los siguientes servidores públicos y unidades de administración.

- 1.- Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública;
- 2.- Centro Nacional de Transfusión Sanguínea;
- 3.- Consejo Nacional para la Prevención y Control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida;
- 4.- Gerencia General de Biólogos y Reactivos;
- 5.- Hospital Juárez de México;
- 6.- Centro Nacional de Rehabilitación;
- 7.- Comisión Nacional de Arbitraje;
- 8.- Coordinación de Salud Mental; y
- 9.- Coordinación de vigilancia epidemiológica.

El artículo 29 del reglamento interno, señala que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y gozarán de autonomía operativa.

Así mismo el artículo 30 del citado reglamento, resalta que compete a los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, la planeación, programación y organización, dirección, control y evaluación del funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas.

---

<sup>128</sup> Reglamento Interno de la S.R.E., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998.



Cabe señalar que mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1987, se dejaron sin efecto las disposiciones relativas del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, por cuanto se refiere a la Escuela de Salud Pública en México.

- La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.- Ejercer los derechos que confieran las leyes y reglamentos a favor de la Beneficencia Pública y administrar los bienes y derechos que integran el patrimonio de la misma.

- La Gerencia General de Biólogos y Reactivos.- Fabricar, importar y, en su caso, exportar y distribuir productos biológicos y reactivos que utilicen las unidades de la Secretaría y las entidades del Sector Salud en la prevención, curación y diagnóstico de enfermedades.

- Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea.- Dicho centro, de conformidad con lo previsto en el Decreto Presidencial publicado en el mencionado órgano oficial el 21 de enero de 1988, tiene el carácter de órgano administrativo desconcentrado por función y con autonomía operativa, el cual tiene por objeto desarrollar e impulsar las investigaciones, formar recursos humanos en el campo de la transfusión sanguínea, así como realizar las funciones de control y vigilancia sanitarios en actos de disposición de sangre y sus componentes, conforme a la Ley General de Salud y a las demás disposiciones aplicables en la materia.

- Hospital Juárez de México.- El citado órgano se constituyó en términos del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 1988, con el objeto de proporcionar servicios de atención a la población en general en las ramas médico-quirúrgicas, conforme a las normas técnicas aplicables y al modelo de servicios de salud, así como formular y ejecutar programas de prestación de servicios avanzados de atención médica incluyendo consulta externa y urgencias.

El citado órgano, tiene el carácter de desconcentrado por función y cuenta con autonomía operativa.

- Centro Nacional de Rehabilitación.- El citado Instituto es un órgano desconcentrado por función con autonomía operativa, que tiene por objeto proporcionar atención médica especializada de alto nivel en materia de rehabilitación, así como formular y efectuar programas de prestación de servicios especializados en materia de terapia física, terapia ocupacional, terapia de lenguaje, prótesis y ortesis y otros de apoyo.

El Decreto por el que se autoriza la creación del órgano en cuestión se publicó en el mismo Diario Oficial el 15 de Agosto de 1988.



- Consejo Nacional para la Prevención y Control del Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida.- Creado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1988, con el objeto de promover, apoyar y coordinar las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a combatir la epidemia y síndrome de inmunodeficiencia adquirida, así como impulsar las medidas que al efecto se establezcan.

- Comisión Nacional de Arbitraje Médico.- Esta comisión tiene por objeto regular la conducta, actuación, responsabilidad y profesionalismo de todos aquellos profesionistas que se dediquen y ejerzan la profesión médica, cuando estos incurran en faltas u omisiones graves que pongan en peligro o riesgo la vida humana.

- Coordinación de Salud Mental.- Formular y ejecutar el programa de salud mental; coordinar la planeación, supervisión y evaluación de los servicios que, en materia de salud mental, preste la Secretaría; emitir las normas, criterios y lineamientos en materia de salud mental; y elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de salud mental.

- Coordinación de vigilancia epidemiológica.- Proponer las bases para el establecimiento y conducción de la política nacional en materia de atención a la salud del niño, del adulto y del anciano; regula la prevención y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles; de adicciones de atención de urgencias epidemiológicas y desastres, así como de vigilancia epidemiológica."<sup>129</sup>

#### **D) Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

El Reglamento Interno de la Secretaría del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 1998, señala expresamente que áreas administrativas tiene el carácter de órganos desconcentrados, sin embargo, el capítulo VII titulado de la Desconcentración territorial de la Secretaría, ya que esta para el ejercicio de las atribuciones que le han sido asignadas, contará con Delegaciones y Subdelegaciones Federales del Trabajo en cada una de las entidades federativas.

Así mismo el capítulo VIII, nos habla acerca de los órganos desconcentrados, los cuales serán:

- "Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.- la cual ejerce las funciones que son de su competencia de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, en el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa

<sup>129</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Salud, publicado en el Diario Oficial del 6 de agosto de 1997.

del trabajo, en el Presente reglamento Interior y en las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

El artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, señala como funciones de la Procuraduría, las de representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato, y proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

- Delegaciones Federales.- Las Delegaciones Federales, tendrán las siguientes atribuciones, dentro de su circunscripción territorial de la entidad federativa correspondiente, la ejecución de los programas y acciones relativas, establecidas con apego a las normas y lineamientos que determine el Secretario y las unidades administrativas centrales competentes, así como informar de los avances y resultados de su ejercicio."<sup>130</sup>

### **E) Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

El Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, en su capítulo VIII, artículo 93, señala que la Secretaría, para el mejor desempeño de sus facultades, contará con unidades de Administración Regionales, en el número, con la circunscripción territorial y en la sede que fije los acuerdos del Secretario.

- 1.- Delegaciones Regionales;
- 2.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática;
- 3.- Servicio de Administración Tributaria
- 4.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- 5.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas;
- 6.- Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro.

- Delegaciones Regionales.- Aplicar los programas aprobados en materia de vigilancia del patrimonio de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o a su cuidado, así como los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos; ordenar y practicar, por conducto del personal de inspección de la Tesorería de la Federación que tenga adscrito, las inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otra forma de comprobación de la adecuada relación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores

<sup>130</sup> Reglamento Interno de la S.T.P., publicado en el Diario Oficial del 30 de junio de 1998.

públicos y auxiliares de la Tesorería de la Federación, sin detrimento de las facultades que le correspondió a otras dependencias.

Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones así como ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la ley del servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones aplicables. (Art. 97 R.I.)

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.- En materia de Estadística .- Norma el funcionamiento del Servicio Nacional de Estadística; Promover la integración y el desarrollo del Sistema Nacional Estadístico; planear, desarrollar vigilar y realizar el levantamiento de censos, así como de encuestas económicas y sociodemográficas.

En materia de Geografía .- Normar el funcionamiento del Servicio Nacional de Información geográfica, establecer las políticas, normas y Técnicas para informar la información geográfica del país, establecer y llevar el Registro Nacional de Información Geográfica.

En materia Informática .- Promover el desarrollo de la Informática a nivel Nacional emitir las dependencias y entidades de la A.P.F., en su carácter de integrantes de los Servicios Nacionales estadísticos y de información geográfica, en la elaboración de programas constitucionales de desarrollo de la informática.

En materia de difusión de la información.- Organizar, integrar y coordinar las actividades para la presentación y difusión de la información estadística y geográfica a los usuarios del Sistema Nacional Estadístico y de Información Geográfica Analizar y procurar la Satisfacción de las demandas de los usuarios de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como de Informática, y prestar la asesoría que requieran; Integrar, editar y distribuir las publicaciones sobre estadística, geografía e informática.

En materia de Contabilidad Nacional.- Planear, promover y operar la organización de un sistema integrado de contabilidad nacional económica y social; Promover la organización y desarrollo de sistemas de contabilidades sectoriales y estatales en materia económica y social. Generar y desarrollar estudios sociodemográficos a partir de la información de estadísticas básica.

En materia de Cartografía Catastral.- Establecer las normas, políticas y técnicas que deberán observarse para el desarrollo de proyectos de información cartográfica y catastral; Planear, organizar, dirigir y controlar las actividades en materia de cartografía catastral ejidal; Coordinar el establecimiento y la consolidación de un sistema cartográfico automatizado, para el manejo y la actualización de la información estadística y geográfica.

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.- Tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las cantidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema Financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También será su objeto supervisar y regular las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades en las leyes relativas al citado Sistema Financiero.

- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.- Tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, en las leyes del Seguro Social, del Instituto del fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la comisión Nacional del sistema del Sistema de ahorro para el retiro como órgano administrativo desconcentrado de la S.H.C.P., dotado de autonomía Técnica y Facultades Ejecutivas.

La Comisión, regula mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión de las cuotas y aportaciones correspondientes de dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la A.P.F, los Institutos de Seguridad Social y los participantes en los referidos, sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.

- Servicios de Administración Tributaria .- Es un órgano desconcentrado de la S.H.C.P. con el carácter de autoridad Fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley. El servicio de Administración Tributaria tiene por objetivo la realización de una actividad estratégica del Estado, consiste en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos aprovechamientos federales y de sus accesorios federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.

- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.- Se creó el 3 de enero de 1990 como un órgano concentrado de la S.H.C.P., goza de las facultades y atribuciones que la confieren la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, aplicables a los mercados asegurados y afianzados Mexicanos. La C.N.S.F., se ocupa, de la supervisión de solvencia de las Instituciones de Seguros y Fianzas, 2.- La autorización de los

intermediarios de seguro directo y reaseguro y el apoyo al desarrollo de los sectores asegurador y afianzador.

La misión de la C.N.S.F., es garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan se apeguen a los estados por las Leyes.

### **F) Secretaría de Educación Pública**

El artículo 42 del Reglamento Interior de la Secretaría señala que "para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Educación, este contara con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgaran facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1994..

Los órganos desconcentrados de la Secretaría De Educación, se regirán por instrumentos jurídicos de creación, así como también por las disposiciones aplicables del Reglamento Interior de la Secretaría, y las que, en su caso, determine el Presidente de la República o el Secretario, en ejercicio de sus atribuciones. Así mismo, dicha disposición señala como órganos desconcentrados a los siguientes:

- 1.- Universidad Pedagógica Nacional;
- 2.- Instituto Politécnico Nacional;
- 3.- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial;
- 4.- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
- 5.- Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- 6.- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
- 7.- Radio Educación;
- 8.- Comisión Nacional del Deporte;
- 9.- Representaciones de la S.E.P. en las Entidades Federativas; y
- 10.- Instituto Nacional del Derecho de autor.

- Instituto Nacional de Antropología e Historia.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 2° de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicado en el citado órgano oficial el 6 de mayo de 1972, es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

El citado Instituto, tiene su marco de atribuciones en la Ley mencionada, la cual señala en diversos artículos que corresponde a este aplicar la Ley; realizar campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respecto de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; organizar y autorizar asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación.

La Ley Orgánica del citado Instituto señala en su artículo 2° como objetivos generales del mismo, la investigación científica sobre antropología e historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico, la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Cabe señalar que el Instituto en términos de lo previsto por el artículo 3° de la referida Ley, tienen patrimonio propio.

- Instituto Nacional de las Bellas Artes y Literatura.- Las atribuciones que tiene este órgano, son idénticas a las que realiza el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con la Diferencia de que el primero tiene competencia en los casos de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, atento a lo dispuesto por los artículos 44 y 45 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

La Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, señala que dicho Instituto tendrá, entre otras finalidades, las siguientes: El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las Bellas Artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura, así como la organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las bellas artes, la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal.

El artículo 4° de dicha Ley, otorga una facultad especial para este órgano, que no es usual que posean las instituciones de esta misma naturaleza, pues tiene capacidad para adquirir y administrar bienes y un patrimonio propio.

- Instituto Politécnico Nacional.- La Ley Orgánica del referido Instituto publicada en el citado órgano oficial el 29 de diciembre de 1981, señala en su artículo 1°, que este es la Institución Educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica,

cultural y política para alcanzar el progreso social de la Nación, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 3° de la citada Ley, establece que el Instituto tendrá, entre otras finalidades, la de contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad en un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de igualdad y libertad, así como realizar investigación científica y tecnológica con vista al avance del conocimiento, al desarrollo de la enseñanza tecnológica y al mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales.

Cabe señalar que en el caso de este órgano desconcentrado, el mismo tiene una característica especial que lo distingue del común de las demás instituciones de esa naturaleza, ya que el artículo 6° de su Ley Orgánica le otorga patrimonio propio.

- Universidad Pedagógica Nacional.- Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1978, se ordena la creación de dicha Universidad como Institución Pública de Educación Superior, con carácter de organismo desconcentrado, la cual tiene como finalidad prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación, de acuerdo a las necesidades del país.

- Radio Educación.- Mediante el acuerdo de la Secretaría de Educación Pública No. 22, publicado en el citado órgano oficial el 23 de noviembre de 1978, se establecen las funciones de Radio Educación, precisándose en el artículo 1° de dicho ordenamiento, que este tendrá el carácter de órgano desconcentrado.

En el mencionado artículo, se establece que el citado órgano tendrá por objeto apoyar, a través de la radio, la enseñanza a cargo de la Secretaría de Educación Pública, especialmente la enseñanza abierta; promover y difundir programas de interés cultural y cívico, y transmitir programas que tiendan al mejoramiento del nivel cultural de la población y que fomenten la propiedad del idioma nacional.

En el caso de este órgano desconcentrado, estamos ante otra excepción a la regla General para la creación de Instituciones de esta naturaleza.

- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.- Dicho centro, en términos del Decreto Presidencial por el que se crea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1984, tiene a su cargo propiciar la vinculación de la industria nacional con las instituciones del Sistema Nacional de Educación Tecnológica y su objeto consiste en fomentar la producción, adquisición,



adecuación, transferencia y comercialización de bienes y servicios tecnológicos para el desarrollo del país.

- Comisión Nacional del Deporte.- Esta comisión tiene por objeto fundamental la promoción del deporte a todos los niveles de la sociedad, ya que este es núcleo central de salud y esparcimiento para la ciudadanía.

- Representaciones de la S.E.P. en las Entidades Federativas.- Representar a la Secretaría ante las autoridades federativas; coordinar, en el ámbito territorial de su competencia, la labor de los servidores públicos de la Secretaría, así como también la de los representantes de las diversas entidades paraestatales y órganos desconcentrados del sector educativo, sin menoscabo de la dependencia funcional de estos servidores públicos con sus respectivos superiores jerárquicos.

Así mismo, a las representaciones les compete verificar en el ámbito territorial de su competencia, la observancia de las normas y lineamientos que emita la Secretaría en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Educación.

- Instituto Nacional del Derecho de Autor.- Proteger el derecho de autor en los términos de la legislación nacional y de los convenios o tratados internacionales vigentes en los Estados Unidos Mexicanos; llevar, vigilar y conservar el Registro Público del Derecho de Autor; Intervenir en los conflictos que se susciten sobre derechos protegidos por la Ley Federal de Derechos de Autor, en los términos que la misma establece.

Además de lo establecido con antelación, el Instituto debe procurar el desarrollo de actividades que fomenten el reconocimiento y el respeto de los derechos de autor y demás emanados en la Ley Federal de Derechos de Autor.<sup>131</sup>

### **G) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**

El capítulo X, artículo 28 del Reglamento Interno de la Secretaría, "establece cuales son los órganos administrativos desconcentrados, ya que esta contara con los órganos desconcentrados que en los términos del presente capítulo se establecen, y que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno se determinan de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

<sup>131</sup> Reglamento Interno de la S.E.P., publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 1994.



- Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales.- Este órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, entre sus principales funciones se destacan; la de poseer, conservar, administrar y vigilar la posesión de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o cualquier deposito de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos históricos que conforman el patrimonio cultural de la Nación. Así mismo, la comisión autoriza los programas de requerimientos inmobiliarios de las dependencias de la Administración Pública Federal."<sup>132</sup>

## **H) Secretaría de Energía**

El Reglamento Interno de la Secretaría de Energía, publicado el 1 de junio de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, en su capítulo VII, señala "cuales son los órganos desconcentrados con los que contara la Secretaría:

- 1.- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias;
- 2.- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía; y
- 3.- Comisión Reguladora de Energía.

- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas.- Tiene las atribuciones que le señala la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia nuclear publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1985, dicha disposición legal, en su artículo 50 señala que corresponderá a la Comisión vigilar la aplicación de las normas de seguridad nuclear radiología, física y las salvaguardias para que el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radioactivas se lleven a cabo con la máxima seguridad para los habitantes del país.

- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.- Le compete elaborar y proponer las instituciones correspondientes, los anteproyectos de normas oficiales mexicanas relativas al ahorro y uso eficiente de energía. (Artículo 29 R.I.).

- Comisión Reguladora de Energía.- La Secretaría contara con la Comisión Reguladora de Energía, órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado al titular de la Dependencia, y con atribuciones específicas en los términos previamente establecidos."<sup>133</sup>

<sup>132</sup> Reglamento Interno de la S.C.O.D.A.M. publicado en el Diario Oficial del 12 de abril de 1995, y su adición del 29 septiembre de 1997.

<sup>133</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Energía, publicado el 1 de junio de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, y su adición del 30 de julio de 1997.

## **l) Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

El artículo 33 del Reglamento Interno, publicado el 21 de junio de 1995, en el Diario Oficial de la Federación, señala que "para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaria, esta contara con los órganos administrativos desconcentrados y centros S.C.T. que le estarán jerárquicamente subordinados y con la organización y facultades específicas sobre las materias y el ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con los ordenamientos jurídicos que los creen o regulen o con los acuerdos de delegación de facultades del Secretario, los cuales serán los siguientes:

- 1.- Centros S.C.T.;
- 2.- Instituto Mexicano del Transporte;
- 3.- Comisión Federal de Telecomunicaciones;
- 4.- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano; y
- 5.- Policía Federal de Caminos.

- Centros S.C.T.- Ejercer en la entidad federativa de su adscripción las atribuciones que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le han sido conferidas a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, excepto las que tienen el carácter de indelegables por parte del titular de la misma, y de conformidad con las normas que determinen las autoridades administrativas centrales. Así mismo deben ejecutar los programas de descentralización, desconcentración y modernización y simplificación administrativa que establecen las unidades centrales.

- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.- Proporcionar los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología aeronáutica; radioayudas a la navegación, telecomunicaciones aeronáuticas; despacho de aeronaves, información aeronáutica, mensajes operacionales, administrativos y de cualquier índole que requieran las empresas, dependencias y particulares, en sus actividades de transporte aéreo nacional o internacional y todos aquellos que sean necesarios para garantizar seguridad, orden y fluidez.

- Comisión Federal de Telecomunicaciones.- Realizar investigaciones para asimilar, adoptar y desarrollar tecnología para la planeación, estudio, proyecto, construcción, conservación, reconstrucción y operación de la infraestructura de comunicaciones, así como llevar a cabo estudios tendientes a incrementar el componente nacional de tecnología empleada en el país, en materia de comunicaciones.

- Instituto Mexicano del Transporte.- Realizar investigaciones para asimilar, adaptar y desarrollar tecnología para la planeación, estudio, proyecto, construcción, conservación, reconstrucción y operación de la infraestructura del

transporte, tanto en sus aspectos de operación como los relacionados con la construcción y conservación de la infraestructura, con exclusión de lo relativo a la investigación y desarrollo tecnológico requerido para las industrias petrolera, petroquímica y química, así como llevar a cabo estudios tendientes a incrementar el componente nacional de tecnología empleada en el país, en materia de transporte.

- Policía Federal de Caminos.- Vigilar, mantener el orden, garantizar la seguridad pública y prestar el servicio de policía en los caminos de jurisdicción federal; ordenar, organizar y supervisar el tránsito de vehículos en los caminos de jurisdicción federal; participar, en el ámbito de su competencia con otras autoridades para mantener el orden, garantizar la seguridad pública y coadyuvar con las autoridades competentes en la integración de los delitos."<sup>134</sup>

### **J) Secretaría de la Reforma Agraria**

El Reglamento Interno de la Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995, señala que "para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con coordinaciones agrarias y órganos administrativos desconcentrados, que estarán jerárquicamente subordinados con facultades específicas para resolver sobre las materias que se les determinen.

El artículo 3º, indica que la Secretaría de la Reforma Agraria planeará y conducirá sus actividades, la de sus órganos administrativos desconcentrados y las de las entidades paraestatales coordinadas por ella, con base en las políticas que establezca el Presidente de la República para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas a su cargo. Esta contará con los siguientes órganos Administrativos Desconcentrados:

- 1.- Registro Agrario Nacional; y
- 2.- Representaciones Regionales y Especiales.

- Registro Agrario Nacional.- Este organismo tiene como objeto fundamental, registrar, regular ordenar, coordinar, separar y otorgar a nivel nacional todas y cada una de las parcelas, tierras, ejidos, latifundios, laudos y demás terrenos relacionados con la comuna agrícola mexicana.

- Representaciones Regionales y Especiales.- Estas deben de coordinar y ejecutar integralmente en el ámbito de su competencia, los asuntos, programas,

<sup>134</sup> Reglamento Interno de la S.C.T., publicado en el Diario Oficial el 21 de junio de 1995.

proyectos y acciones de la Secretaría, incluyendo las relativas en materia de Rezago Agrario."<sup>135</sup>

### **K) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**

El capítulo VI, del Reglamento Interno de la Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 1995, en su artículo 39, señala "que la Secretaría tendrá Delegaciones y Subdelegaciones Federales, así como oficinas de servicios, las que tendrán la circunscripción territorial que fije el Secretario.

Al frente de las delegaciones y subdelegaciones federales y oficinas de servicios, habrá los servidores públicos que determine el Secretario, quienes tendrán las facultades de aplicar las disposiciones legales que corresponda ejecutar a la Secretaría en el ámbito de su competencia, incluyendo las de inspección, verificación, visitas domiciliarias e implicación de sanciones; los delegados y subdelegados federales actuarán como representantes de la misma ante las autoridades Federales, Estatales y Municipales de su circunscripción."<sup>136</sup>

### **L) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural**

El título IV, del Reglamento Interno de la Secretaría, denominado de los Organos Administrativos Desconcentrados, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Abril de 1996, señala que "para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contara con Organos Administrativos Desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrá facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, contara con los siguientes órganos desconcentrados los cuales serán:

- 1.- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias;
- 2.- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria;
- 3.- Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria;
- 4.- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas;
- 5.- Centro de Estadística Agropecuaria;
- 6.- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero; y
- 7.- Delegaciones en los Estados

<sup>135</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial del 11 de julio de 1995.

<sup>136</sup> Reglamento Interno de la S.E.C.O.F.I., publicado en el Diario Oficial del 2 de octubre de 1995.

- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.- El Instituto tiene como función principal la de planear, programar y ejecutar las acciones de investigación científica y desarrollo tecnológico, agropecuario y forestal, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que deriven de este. (Artículo 37 R.I.)

- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.- Este es llamado ASERCA, el cual tiene las siguientes atribuciones; elaborar, promover y desarrollar sistemas y programas para fortalecer la comercialización de productos agropecuarios.

Este esta a cargo de un consejo técnico de ASERCA, el cual tiene las siguientes facultades; promover la congruencia intersectorial de políticas generales y prioridades a que deberá sujetarse ASERCA; conocer los programas y proyectos cuya ejecución requiera la intervención de las dependencias representadas en el mismo.(Artículo 42 R.I.).

- Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria.- Este tiene las siguientes atribuciones; establecer y expedir permisos, licencias, certificados, dictámenes y cualquier otro instrumento de regulación en materia fitosanitaria; inscribir áreas de producción, viveros, huertos y emparadoras sujetas a normas oficiales, fitosanitaria, así como integrar el padrón correspondiente y mantenerlo actualizado.( Artículo 47 R.I.).

- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.- El Servicio Nacional, tendrá que fomentar, promover, organizar y coordinar las actividades para la participación de los diversos sectores en la producción, certificación y comercio de semillas. (Artículo 52. R.I.).

- Centro de Estadística Agropecuaria.- El Centro entre sus principales atribuciones tendrá que establecer normas, lineamientos y políticas en materia de información estadística y geográfica agropecuaria; diseñar y operar el Sistema Nacional del Sector Agropecuario, conforme a las disposiciones de la Ley de Información Estadística y Geográfica y su reglamento. Artículo 57 R.I.).

- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.- El Colegio programa la enseñanza que el mismo imparta, así como sus servicios educativos conforme a los planes que se autoricen; impartir educación a nivel superior y medio superior en las diversas ramas de las ciencias agropecuarias y afines, para la formación de profesionales y técnicos que contribuyan al desarrollo del sector agropecuario y forestal del país. (Artículo 62 R.I.).

- Delegaciones en los Estados.- Tramitar y resolver todos los asuntos relacionados con la organización, fomento y desarrollo agropecuario y agroindustrial; y en los casos de duda en la aplicación de la legislación o de

aquellos que no estén sujetos a normas generales y someterlos al acuerdo de la unidad administrativa correspondiente; participar en los mecanismos de coordinación y concertación que se convienen o acuerden con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social y privado.

Así mismo, la Delegaciones deben promover y supervisar el cumplimiento de compromisos programáticos con otras dependencias y entidades paraestatales del sector coordinando dentro del marco de los programas sectoriales de la Secretaría."<sup>137</sup>

### **M) Secretaría de Turismo**

El Reglamento Interno de la Secretaria de Turismo, en su Capítulo IX, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1996, señala cuales son los órganos desconcentrados con los cuales contara la Secretaria los cuales son:

- 1.- "Centro de Estudios Superiores de Turismo; y
- 2.- Representaciones de Turismo en el Extranjero.

- Centro de Estudios Superiores de Turismo.- Es el órgano desconcentrado de la Secretaria, que tendrá a su cargo instrumentar programas de asistencia técnica; realizar y coordinar investigaciones de acuerdo con las necesidades del Sector Turístico; llevar a cabo estudios para evaluar la imagen de los destinos turísticos del país y determinar los beneficios de programas de promoción y campañas de publicidad; organizar cursos y eventos de actualización y especialización sobre temas relacionados con la actividad turística y para difundir los resultados de sus investigaciones; proporcionar información documental sobre aspectos turísticos; así como las demás atribuciones contempladas en el instrumento jurídico de su funcionamiento.(Artículo 25 R.I.).

- Representaciones de Turismo en el Extranjero.- Los representantes de Turismo en el Extranjero serán los órganos desconcentrados que, en coordinación con las representaciones diplomáticas y consulares a su cargo de la Secretaria de Relaciones Exteriores; así como con otros organismos internacionales públicos o privados, promoverán la imagen de México como destino turístico, distribuirá la información y publicidad turística en el exterior, establecerán y mantendrán relaciones, con agencias de viajes, operadores y mayoristas, en el exterior y ejercerán las demás funciones que les delegue el Titular del despacho."<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Reglamento Interno de la S.A.G.A.R., publicado en el Diario Oficial del 12 de abril de 1996.

<sup>138</sup> Reglamento Interno de la Secretaria de Turismo, publicado en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1996.

## **N) Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**

El Capitulo VIII, del reglamento Interno de la Secretaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996, en su artículo 33 señala que "para la más eficaz y eficiente despacho de su competencia y organización, contara con los órganos administrativos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados, con atribución específica para resolver sobre las materias que cada uno determine, de conformidad con las disposiciones aplicables. La Secretaria contara con los siguientes órganos administrativos desconcentrados los cuales serán:

- 1.- Comisión Nacional del Agua;
- 2.- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;
- 3.- Instituto Nacional de Ecología;
- 4.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;
- 5.- Instituto Nacional de Pesca; y
- 6.- Delegaciones Federales.

- Comisión Nacional del Agua.- Proporcionar, prestar, otorgar, regular, administrar y proporcionar el servicio de agua potable a todo el territorio nacional a la población mexicana, a través de un mecanismo de recaudación vía contribuyentes en todos los estados de la República Mexicana dependientes de la SEMARNAP.

- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.- Desarrollar y promover la tecnología del agua y su difusión y transferencia, así como fomentar la formación y capacitación de los recursos humanos calificados que sean necesarios para asegurar el aprovechamiento y manejo sustentable e integral del agua.

- Instituto Nacional de Ecología.- Conducir y evaluar la política nacional en materia de ecología y protección del medio ambiente, para asegurar la conservación y restauración de los ecosistemas, así como su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y la fauna silvestres, terrestres y acuáticas, pesca, y zona federal marítimo, terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, aéreas, naturales, protegidas, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procura el logro de tales fines.

- Instituto Nacional de Pesca.- Diseñar, conducir y evaluar las líneas prioritarias de política de investigación pesquera y acuícola del país, de acuerdo con los objetivos, políticas y estrategias de los programas de desarrollo,

protección ambiental y de aprovechamiento racional de los recursos bióticos acuáticos a corto, mediano y largo plazo.

- Delegaciones Federales.- Las Delegaciones Federales tendrán las siguientes atribuciones, dentro de su circunscripción territorial, como de coordinar en el ámbito territorial de la entidad federativa correspondiente, la ejecución de los programas y acciones relativas, establecidas con apego a las normas y lineamientos que determine el Secretario y las unidades administrativas centrales competentes, así como informar de los avances y resultados de su ejercicio; elaborar diagnósticos relativos a la problemática local en las materias de competencia de la Secretaría; y contribuir en las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.<sup>139</sup>

### **O) Secretaría de Desarrollo Social**

El reglamento Interno de la Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1995, señala que la Secretaría contará con los siguientes órganos administrativos desconcentrados los cuales serán:

- 1.- Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad;
- 2.- Instituto Nacional de Solidaridad;
- 3.- Delegaciones SEDESOL;
- 4.- Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

- La Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para la Empresa de Solidaridad, como órgano desconcentrado de la SEDESOL tendrá las siguientes atribuciones: Formular el Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad Identificar y elaborar los proyectos Susceptibles de ser apoyados por el Programa; Aplicar los recursos del fondo apoyado creado para el apoyo del Programa; Ejecutar las acciones orientadas a la coordinación de las acciones que corresponda ejecutar a otras dependencias y entidades de la A.P.F., para la debida realización del Programa.

Así mismo promover acciones de inducción y concentración con agrupaciones de los sectores social y privado, interesadas en la realización del programa.

- Instituto Nacional de Solidaridad .- Formular y llevar a cabo programas de investigación, capacitación, información, asesoría, apoyo técnico y difusión en

<sup>139</sup> Reglamento Interno de la S.M.A.R.N.A.P., publicado en el Diario Oficial del 8 de julio de 1996.



materia de organización, gestión y participación social; organizar y llevar a cabo todo tipo de eventos tendientes a divulgar los lineamientos de los programas de desarrollo social, así como inducir a una conciencia de solidaridad social; Promover la participación de los grupos indígenas, rurales y urbanos más desprotegidos en las acciones que para mejorar su nivel de vida, lleven a cabo los sectores públicos, social y privado; Constituirse como órganos de consulta para las dependencias y entidades de la A.P.F., en acciones de promoción, organización y capacitación social, así como de los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten. Publicar y difundir, por sí o a través de terceros, los estudios, investigaciones y materiales que contribuyen al cumplimiento de los programas de desarrollo social.

- Delegaciones de SEDESOL.- Coordinar la ejecución de los programas y acciones responsabilidad de la Secretaría en el ámbito territorial de la entidad Federativa correspondiente, con apego a las normas y lineamientos que determine el Secretario, la unidad de Coordinación General de Delegaciones y las Unidades de administración centrales competentes, e informarles de los avances y resultados de su ejercicio. Elaborar diagnósticos relativos a la problemática local en las materias competencia de la Secretaría ; Evalúen el cumplimiento de los programas sectoriales de la Secretaría en las entidades Federativas respectivas; Proporcionar asesoría y apoyo técnico en las materias competencia de la Secretaría a los gobiernos estatales y municipales que le soliciten, observando las normas políticas, lineamientos y acuerdos que se establezcan.

## **P) Secretaría de la Defensa Nacional**

### **Organos Desconcentrados**

1.- Comandancias Territoriales y de las Grandes Unidades

## **Q) Secretaría de Marina**

El Reglamento Interno de la Secretaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994, señala que "para la mas eficaz y eficiente despacho de su competencia y organización, contara con los órganos administrativos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados, con atribución específica para resolver sobre las materias que cada uno determine, de conformidad con las disposiciones aplicables. La Secretaria contara con los siguientes órganos administrativos desconcentrados los cuales serán:

1.- Regiones, Zonas y Fuerzas Navales.

- Regiones, Zonas y Fuerzas Navales.- Las regiones, zonas y fuerzas navales se integrarán, organizarán y conducirán en los términos que establece la

Ley Orgánica de la Armada de México y demás disposiciones aplicables, con el objeto de proteger, cuidar y salvaguardar la paz y soberanía mexicana."<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Marina, publicado en el Diario Oficial del 26 de abril de 1994.

## CAPITULO VI

### PROPUESTA DE UN MODELO GLOBAL DE DESCONCENTRACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA, ASI COMO LA IMPLANTACION DE UN PROYECTO PARA INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL Y ORGANOS DESCONCENTRADOS

#### 6.1. PROPUESTA DE UN MODELO GLOBAL DE DESCONCENTRACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

##### 6.1.1. Consideraciones generales

Para iniciar, se exponen una serie de condiciones elementales que deben ser respetadas por cualquier proyecto desconcentrador, sin perder de vista que el lograrlo está en relación a la voluntad política que sólo puede medirse a través de los actos realizados:

1.- Para lograr que la desconcentración tenga éxito en cada uno de los lugares receptores, tienen que tomarse en cuenta que las condiciones económicas, sociales y culturales divergen de región en región; por tanto, el proceso debe ajustarse desde un inicio a estas características para lograr la integración y posteriormente mejorarlas a fin de igualar el desarrollo nacional en cada estado.

a).- Cada estado tiene una demanda específica de atención federal, lo que indica que debe realizarse un estudio de cada estado. Además, debe respetarse la división política de la federación al desconcentrarse, pues ello simplifica la determinación del área a cubrir.

b).- Todas las dependencias realizan funciones sustantivas que les identifican, por lo que la desconcentración debe adaptarse a las necesidades de cada cual.

2.- La desconcentración administrativa debe estar firmemente sustentada por normas jurídicas de peso y contenido suficiente, que no otorguen fisuras para evadirles (los espacios donde no se imponga sólo deberán existir para la delegación simple), por motivos de interpretación.

3.- En lo que toca al problema del manejo político del presupuesto, debe incluirse efectivamente un ramo exclusivo en el presupuesto, donde se asignen

montos suficientes para la realización de las actividades planteadas por cada institución, año tras año, respetando las asignaciones dadas.

4.- La integración de un modelo macro-administrativo que compatibilice los avances de cada dependencia con los propios de aquellas otras instituciones que se relacionen, para mejorar la coordinación, enmarcando los logros individuales dentro de los lineamientos de un plan general elaborado a partir del conjunto de proyectos individuales.

5.- No pasar por alto que tanto políticas, normatividad, planeación, control, integración y evaluación de programas y presupuestos, así como lo concerniente a la concertación institucional (C.D.S.), deben permanecer centralizadas, en contrapartida a todas las funciones de carácter táctico, operativo, de ejecución o servicio, pero con facultades de decisión que deben desconcentrarse.

6.- Si se trata de reorganizar un propósito mal realizado, es preciso vitalizar una postura frecuentemente exaltada pero igualmente evadida por las mismas autoridades administrativas, quienes desde hace buen tiempo han afirmado que:

"Solo deben permanecer en la ciudad de México las oficinas del secretario, subsecretario, oficial mayor, contralor interno, coordinador de delegaciones federales y directores generales, a quienes corresponde en su esfera de competencia planear, dirigir, coordinar y controlar el despacho de la función administrativa".<sup>141</sup>

La realidad de la A.P.F., centralizada ha mostrado que sus dependencias son más operativas que normativas y eso ha diluido la efectividad de lograr que los órganos normativos sólo planeen, dirijan, coordinen y controlen, tal cual debe ser. Pero igualmente cierto es que deben dirigirse esfuerzos para frenar ese tipo de tendencias que incentivan conductas anárquicas que se desentenden de lo que debe ser una adecuada distribución de competencias entre los niveles jerárquicos y el tipo y cantidad de actividades que cada cual debe realizar, lo cual es base del postulado de división de funciones que tiene que existir en cualquier organización; sea pública o privada.

Lo importante es que se admita esa necesidad no llevada a la práctica por la dificultad que representa el traslado masivo de órganos, personal y recursos a provincia.

---

<sup>141</sup> MENDEZ BASUTO, José Manuel, Desconcentración y Descentralización Administrativa Mexicana, México. Ed. Espasa, 1995. P. 234-236.

7.- Todos aquellos organismos cuya estancia no tenga objeto en la Ciudad de México, deben desconcentrarse o incluso reubicarse por completo, si tan sólo con ello se evita su aglomeración en la gran urbe.

8.- La observancia continua de estudios internos que con periodicidad predeterminada muestren el grado de centralización en las decisiones y la concentración de estructuras, a través de técnicas de investigación y análisis eficientes de la información, que deriven en la localización de los elementos que aún deban ser reorganizados.

9.- Deben impulsarse a las áreas internas de organización, por ser las más viables a convertirse, en cada institución, en el cerebro y coordinador general del proceso.

10.- Todo proceso generalizado de desconcentración deberá aplicarse en forma gradual y consistente, para que no cause trastornos serios al funcionamiento de los diversos subsistemas de cada dependencia y se puedan traducir en causantes de desequilibrios a nivel general, sin que ello quiera decir que las acciones sean tan cautelosas como se ha acostumbrado.

11.- Como uno de los objetivos de la desconcentración es aproximar los servicios a la población, deben ser cedidas al máximo todas las funciones relacionadas con la atención al público, así como las respectivas de apoyo administrativo, si se desea que exista un equilibrio funcional entre los servicios prestados a la comunidad y las necesidades internas del órgano representativo; se incluye aquí, la dotación de mayores márgenes de autoridad en el manejo de sus montos presupuestales, esto por el efecto catalizador que un manejo más flexible de los recursos tiene sobre el funcionamiento de las unidades periféricas.

12.- La puesta en marcha de un esquema desconcentrado indica cambios en la estructura de cada dependencia, por ello, debe armarse un sistema de coordinación eficiente entre la estructura central y sus diversos órganos desconcentrados, para evitar la dispersión y desconexión de acciones y decisiones.

13.- "... no debe propiciarse la duplicación de plazas o superposición de responsabilidades, es decir, que no implique la creación de nuevas plazas, ni en el interior del país, ni en los órganos que permanecen en la capital del país".<sup>142</sup>

Debe mantenerse bajo control esa variable, pues como se ha visto, una de las tendencias que ha nulificado en buen grado los efectos positivos de los esfuerzos desconcentrados ha sido el crecimiento de las áreas centrales de la administración.

---

<sup>142</sup> Ibidem. P. 240.

14.- Tienen que ser previstas todas aquellas medidas adyacentes como el problema habitacional de los funcionarios públicos federales reubicados en provincia, la falta de estímulos al personal transferido, los problemas sindicales, la relación con los otros niveles de gobierno, la conexión del proceso con otros programas complementarios, entre otras cosas.

15.- Para facilitar el logro de todos estos puntos, debe diseñarse y aplicarse un circuito de comunicación moderno, rápido, dinámico y eficiente entre las áreas involucradas en el proceso de desconcentración y en general en toda la dependencia; desde la fase de diagnóstico para el futuro proyecto, hasta la de efectiva ejecución, para evitar incongruencias, limar posibles diferencias y coadyuvar al centro a evaluar y controlar todo lo relativo al proceso. El sistema resultante deberá conectarse al nivel macro-administrativo con el fin de integrar un marco de acción conjunta que abarque a toda la A.P.F., centralizada.

16.- Con base en las anteriores consideraciones, deberá elaborarse un proyecto de desconcentración para cada dependencia.

17.- Por regla, todo acto de este tipo que surta efectos en la estructura orgánica de las instituciones, deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y quedar asentado anualmente en el reglamento interior de dichas instituciones, así como en sus manuales de organización y procedimientos.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, debe procederse a reordenar el proceso actual a nivel interno de cada dependencia, para después circunscribirse en un modelo conjunto de actuación.

Se trata de plantear ciertas estrategias de actuación particulares y globales, como marco para la confección de metas específicas por cada dependencia, en relación a la situación y necesidades de cada cual.

### **6.1.2. Diagnóstico y análisis de la estructura y funcionamiento real de las dependencias**

Sería ideal obtener una panorámica actualizada del funcionamiento y composición de la estructura de cada dependencia, en vista de que sus órganos constantemente tienen que amoldarse por cambios planeados o informales, distribución de competencias y procedimientos.

Si los cambios planeados suelen ser poco acentuados en los documentos que nos permiten saber como operan, se estructuran y distribuyen las competencias en muchas instituciones, los cambios informales son mucho más

difíciles de detectar, pues están al margen de la planeación, no obstante constituyen un porcentaje importante en la organización.

Ello tiende a establecer una estructura cualitativamente diferente a lo que podría pensarse que se tiene, lo que ha sido llamado "organización informal": manifestación subterránea de cambios que conforman un funcionamiento que ha sufrido una metamorfosis, producto de movimientos intermitentes, rápidos o lentos y no planeados, en la estructura, distribución de funciones, facultades de decisión, responsabilidades y procedimientos en múltiples áreas y niveles jerárquicos.

Para conocer la realidad que envuelve a cada institución se necesitan técnicas para la obtención de información, métodos adecuados de diagnóstico y los llamados de "eficiencia administrativa", entre los que cabe citar al de "auditoría administrativa", que ha sido definida como:

"... un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de la empresa, institución o departamento gubernamental, o de cualquier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos y materiales."<sup>143</sup>

Con este tipo de estudios podrán descubrirse deficiencias, irregularidades, cambios no detectados, falta de integración de áreas, irregular distribución de funciones, actividades, operaciones, niveles de autoridad y responsabilidad, para proceder a plantear alternativas e identificar posibles soluciones, de modo que responda eficazmente a los objetivos que cada cual tiene asignados.

Uno de los errores en que se ha incurrido en los últimos años ha sido querer desconcentrar y descentralizar sin saber a ciencia cierta sobre qué; las bases de información organizacional son obsoletas en muchos casos y esto debe cambiar.

### **6.1.3. Diagnóstico de la desconcentración y descentralización practicada**

Es preciso hacer un diagnóstico de la trayectoria que ha seguido la desconcentración y descentralización, independientemente que se den o no esfuerzos para plantear una reorganización ideal a nivel general (lo cual es difícil), a través de la recopilación de información que nos permita saber para un cierto lapso; las condiciones que reinaban; el nivel de cumplimiento efectivo de las medidas que debían realizarse y la significación objetiva para la problemática que intentó resolver. Deben localizarse los renglones en que se falló, los factores que condicionaron y los rubros donde se presentó resistencia al cambio.

<sup>143</sup> WILLIAM P. Leonard., *Auditoría Administrativa*, México, DIANA, 1993. P.45.

Como lo más probable es que se cuente con información suficiente de las acciones comprendidas por el periodo de gobierno inmediato anterior, bien puede tomarse ese lapso para realizar la investigación. Terminado ese periodo de análisis ha de comenzarse por hacer lo propio con el tiempo que lleve instaurada la administración actual.

En esta fase del cambio que Newton denomina " Descongelamiento ", es importante no pasar de largo en algunas cuestiones que bien pueden desvirtuar la calidad de la información, tales como:

- Procurar que exista conciencia del problema que trata de resolverse, para facilitar la consecución de información para el diagnóstico.

Saber que en la etapa de recopilación de información, las diferentes áreas y niveles jerárquicos "... generalmente nacen salir a luz diferentes grados de percepción de las dificultades con que se tropieza en el gobierno." <sup>144</sup>

Todos los organismos probablemente tienen que enfrentarse a oposiciones internas cuando se trata de determinar un nivel de aspiraciones para el cambio."<sup>145</sup>

Si se utilizan fuentes de información escritas como organigramas ó manuales de organización y procedimientos, debe verificarse que estén actualizados. Procurar obtener datos a lo largo de la escala jerárquica para configurar un cuadro completo de cada elemento investigado.

No dejarse influir por uno ó varios aspectos en el análisis sino analizar posteriormente el comportamiento del conjunto de ellos en la problemática investigada.

Entre los elementos que deben ser investigados se encuentran; las funciones, órganos, servicios, infraestructura, capacidad de decisión, distribución de responsabilidades, productividad laboral, cargas de trabajo reales, incentivos, capacitación y adiestramiento, procedimientos, la distribución del personal público, las disposiciones jurídicas, la efectividad de la planeación, la coordinación existente de las medidas anteriores y la relativa a las entidades federativas, así como el nivel de satisfacción de las demandas poblacionales.

La obtención de esa información dará la materia prima para lograr conocer las fallas en las que se ha incurrido, las tendencias de choque y la efectividad de las medidas practicadas para la funcionalidad del sistema (dependencia), y derivar

<sup>144</sup> MARGUILES, Newton/ P. RAIA, Anthony, Desarrollo Organizacional, México, 1994, DIANA. P. 101.

<sup>145</sup> Ibidem, P. 101



finalmente en un conocimiento real del grado de centralización y concentración existente y las medidas que deben adoptarse.

Se presentan a continuación algunos ejemplos:

Nivel de autoridad.

a).- La importancia de las decisiones tomadas en cada tramo jerárquico, desde el más alto, hasta el inferior;

b).- Número de decisiones tomadas por cada empleado situado en los diversos niveles de la escala;

c).- Número de funciones, actividades y operaciones que son afectadas por dichas decisiones;

d).- El grado de control ejercido sobre tales decisiones;

e).- El número de personal sobre el que se tiene autoridad por determinadas funciones, actividades y operaciones que se realicen en cada órgano;

Este listado permitirá visualizar la correlación existente entre los niveles jerárquicos altos, medios y bajos y detectar las desviaciones, tendencias y anomalías en la distribución de este importante elemento político-administrativo.

#### **6.1.4. Distribución de las funciones**

1).- Considerar la totalidad de funciones del organismo en cuestión.

2).- La forma en que estas se dividen en actividades y operaciones y cómo se distribuyen en cada uno de los órganos tanto centrales como periféricos de cada dependencia.

3).- Cómo se relacionan estas funciones y actividades entre cada uno de los órganos.

4).- Los pros y contras con-los responsables de ejercerles lo que se han encontrado.

5).- Las cargas de trabajo existentes para su realización; la forma en que se distribuyen en cada órgano y nivel jerárquico en cada uno de los puestos y plazas existentes.

6).- Los niveles de autoridad y responsabilidad acordados para esos cometidos.

7).- El grado de cumplimiento de las competencias de cada órgano, en virtud de esa distribución

### **6.1.5. Las responsabilidades otorgadas**

a).- El grado de definición de las responsabilidades del personal ubicado a lo largo de la escala jerárquica.

b).- Ante qué personas se es responsable por la realización de sus actividades y el por qué de ello.

c).- La maniobrabilidad real que se tiene en cada puesto, para cumplir esas responsabilidades.

d).- Los tramos de control que existen para regular el desempeño de dichas actividades.

Como se puede apreciar, la conexión entre los elementos investigados permite la presentación de preguntas cruzadas, cuyas respuestas pueden compararse y obtener así una visión más clara del conjunto de dichos elementos.

La totalidad de lo indagado debe responder a la totalidad de la situación de cada órgano central y desconcentrado y/o descentralizado en cada dependencia, en base a lo cual, se podrán determinar las acciones para corregir e impulsar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización administrativa.

### **6.1.6. El papel de las áreas de organización en el esquema propuesto**

Ningún intento de reorganización podrá tener éxito si no se cuenta con un cerebro organizativo eficiente, pues de no ser así, se corre el riesgo de caer en la parcialización de resultados y desintegración de las medidas ejecutadas.

En ese sentido, se pugna por la creación de las "áreas de organización y coordinación administrativa"\* , en cada una de las dependencias.

---

\* Llamaremos " áreas de organización y coordinación administrativa", al organismo encargado en supervisar, revisar, controlar, dirigir, planear, organizar, controlar, estructurar, formular., etc... las acciones tendientes a lograr la realización de esta propuesta desconcentradora de la Administración Pública Federal.

Las áreas de organización y coordinación administrativa, deben realizar funciones elementales, para beneficio de cada una de las instituciones centrales y en relación a la materia que en este trabajo nos ocupa:

I.- Estudian y analizan permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la dependencia, en base a lo cual:

1.- Proponen y en su caso, adaptan los sistemas administrativos y las modificaciones que permiten elevar su eficiencia.

2.- Diagnostican sobre los métodos de operación y los sistemas de información.

3.- Diseñan los sistemas más eficientes y comparan las distintas opciones para seleccionar la más indicada, incluyendo el estudio de los métodos manuales, mecanizados o electrónicos en coordinación con las unidades de sistematización de datos y llevan a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas.

4.- Formulan los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, observan su aplicación y los mantienen actualizados.

II.- En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecuan la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas. Para ello:

1.- Colaboran en la clasificación y registro de las normas que regulan las actividades de la institución, particularmente de los reglamentos, instructivos y circulares internos.

2.- Formulan proyectos de reglamentos, instructivos, circulares e instrumentos administrativos similares, necesarios para la operación de los sistemas administrativos.

III.- Asesoran a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas. con tal objeto:

1.- Elaboran conjuntamente con esos órganos el programa de implantación y los instrumentos de control de los nuevos sistemas o de las modificaciones a las ya establecidas.

2.- En colaboración con las direcciones u órganos de recursos humanos, capacitan y adiestran, en caso necesario a los encargados de la implantación y operación de los sistemas administrativos aprobados.

#### IV.- Es necesario:

1.- Investigan las innovaciones en materia de organización y métodos; y las adaptan a las necesidades de la dependencia.

2.- Propician la capacitación y adiestramiento del personal; con el objeto de que esté permanente informado acerca de las nuevas técnicas e instrumentos especializados.

El desarrollo cabal de esas funciones y actividades es indispensable para re encontrar el rumbo de un proceso mal organizado, por lo que es indispensable reimpulsarlas, máxime que en los últimos años se ha hablado de modernizar a la administración como objetivo sexenal.

El apoyo político a las áreas de organización y coordinación administrativa, debe traducirse en:

- Otorgamiento de suficientes áreas físicas y material administrativo para el desarrollo de sus actividades.

- Que cuenten con personal suficiente y bien preparado en tareas de análisis organizacional, además de otorgarles condiciones adecuadas de trabajo y otros incentivos que acrecenten el interés del trabajador por sus labores, de modo que sus intereses estén siempre conciliados a los de los objetivos de cada organización.

- Montos presupuestales suficientes para el desempeño de sus labores.

- Que se dependa directamente de la máxima autoridad del organismo al cual sirven o del órgano en el que se delegue la autoridad en materia de racionalización administrativa de la dependencia.

El tamaño de las dependencias públicas ha incidido para que a través del tiempo, se hayan creado variadas unidades de organización especializadas en ciertos quehaceres, de manera que el número total de estas en cada organismo central tuvo necesariamente que ser coordinado por una unidad central de organización; proceso que ya experimentaba desde la década de los setentas:

" En instituciones cuyo crecimiento, dimensión o complejidad lo requieran, pueden crearse unidades complementarias de organización y métodos descentralizados, desconcentrados geográficamente o a diferentes niveles

administrativos, coordinadas funcionalmente por la unidad central de la institución."<sup>146</sup>

Quiroga Leos, expresa la existencia de unidades de organización de asesoría y de apoyo administrativo. Para el primer caso, indica que se les distingue cuando:

" La necesidad de crear una unidad de asesoramiento surge cuando un directivo reconoce que la gran estructura administrativa que dirige no corresponde en un momento determinado al desarrollo y evolución de las actividades administrativas."<sup>147</sup> Y complementa lo anterior al enunciar que:" al no poder detectar personalmente las posibilidades causadas de dicha desfase, decide aumentar su capacidad directiva y crea una unidad orgánica asesora. Dicha unidad inicia su labor, mediante la recolección de una serie de datos que le permiten en primer lugar, considerar los cambios para un mejor sistema de actuación administrativa".<sup>148</sup>

Ahora esas unidades de organización y métodos, aunque ya no existen, nosotros las denominaremos áreas de organización y coordinación administrativa.

Si existe plena conciencia de la centralización en la toma de decisiones y concentración de órganos que aqueja a las áreas que dirigen los altos niveles de la administración, estos se encuentran en posibilidad de crear o reimpulsar a sus unidades de asesoramiento a las cuales se proyecte la decisión de investigar y analizar ese fenómeno en cada órgano y nivel jerárquico conformante, para obtener medidas de acción precisas.

Para la función de apoyo administrativo, se deben de tomar las siguientes consideraciones:

- Estas deben permitir a los órganos y áreas administrativos cumplir con sus acciones sustantivas y que además agrupa las tareas de programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos, materiales y control.

- Se pueden ubicar a las áreas de organización y coordinación administrativa, a nivel lineal, es decir, cuando depende de un órgano de línea pero con autoridad funcional sobre las unidades orgánicas de la dependencia para el caso específico y especial del apoyo administrativo en organización y métodos. En

---

<sup>146</sup> " Las U.O.M., en el sector público", Secretarías de Gobierno, México, 1986, véase: apartado de "funciones". pag. 123-127.

<sup>147</sup> QUIROGA LEOS, Gustavo., Ob, cit. P. 79.

<sup>148</sup> *Ibidem*, P.79.

una Secretaría de estado puede depender de la Oficialía Mayor que es donde se ubican los sistemas de apoyo administrativo.

En este caso se trata de una área que si bien no tiene adscripción lineal, se le confiere autoridad para dirigir y desempeñar las funciones que se asignan.

Se tienen entonces una buena cantidad de unidades de organización interna en las dependencias y dos tipos definidos de acuerdo a su origen y funciones a desempeñar. Ahora bien, el conjunto de ellas debe coordinarse por una área central de organización, la que para efectos del proceso de desconcentración debe tener autoridad funcional para poder imponer a los demás órganos, sus funciones en relación al proyecto resultante.

Lo interesante de esto sería derivar un modelo de coordinación temporal que responda eficientemente en la obtención de un proyecto de desconcentración administrativa:

1.- En vista de que se trata de construir un proyecto que contemple aplicar a la desconcentración y descentralización a las áreas y funciones donde se necesita, es decir, para las diversas direcciones generales, así como reordenar las medidas anteriormente dispuestas, es necesaria la presencia de unidades de asesoría en cada una de las direcciones generales, de la institución que:

- Sean concebidas para la fase inicial (diagnóstico, análisis y proposición de medidas) de reorganización del proceso para cada dirección general. Una vez que se disponga la ejecución del proyecto, sus cometidos pueden pasar a las ya existentes coordinaciones de órganos desconcentrados, para simplificar la coordinación de las medidas en dicha fase. Los estudios realizados por las unidades de asesoría, pasarán a la unidad central de organización, en donde ha de integrarse el proyecto.

2.- El órgano o área de organización central, de carácter permanente tendrá autoridad funcional como si fuera órgano de línea (sin serlo) y deberá compilar, analizar, comparar y decidir sobre los estudios realizados por las unidades staff y agregar los suyos en cuestiones de orden más general, como; normatividad, planeación o coordinación entre instancias de gobierno, recursos o cuestiones laborales, para estructurar después un esquema de actuación completo y que incluya las adecuaciones pertinentes a los diversos elementos de orden técnico y aquellos de índole político-administrativa confluyentes en la desconcentración.

3.- Finalmente, tenemos a las áreas y órganos centrales de cada dependencia sobre los cuales debe actuarse; estos deben proponer sus necesidades de desconcentración, lo cual no debe tomarse como única referencia para los diagnósticos ejecutados por las unidades staff.

Los órganos y áreas centrales deben quedar obligados a prestar todas las facilidades posibles a las áreas staff y vigilar el cumplimiento de las acciones dispuestas, en auxilio de la unidad central de organización.

Este modelo no debe evocarse como una medida de organización por proyecto; es decir, como la implantación de una semiestructura temporal dentro de la estructura y para la realización de todos los proyectos de cada dependencia, pues ese tipo de organización no es viable para el modus operandi de nuestra administración, simplemente por la pérdida de movilidad en las decisiones de la autoridad lineal ante el condicionamiento propinado por otra autoridad especialmente dedicada a hacer observar cada uno de los proyectos de la institución.

La idea es establecer una semiestructura sólo para el proyecto de desconcentración, de modo que las autoridades lineales de cada dirección general no sientan tan afectados sus niveles de decisión, pues las propuestas también han de partir de ellos y pasarán a formar parte del conjunto de estudios realizados por la unidad staff, para ser enviados a la unidad central de organización, donde ha de conformarse el anteproyecto que será puesto a consideración de las altas autoridades de cada organismo.

Más adelante, en la fase de ejecución, se insertará este esquema propuesto, a un sistema de coordinación micro y macro administrativo redefinido.

#### **6.1.7. Determinación de lo que hay que desconcentrar**

El objetivo a perseguir es la obtención de los niveles reales de centralización en las decisiones y la concentración física de órganos en las estructuras centrales de cada dependencia, para visualizar entonces lo que tiene que ser desconcentrado, en contraste a la situación actual, así como las modificaciones que se hacen necesarias para lograr ese efecto.

Entre los tantos elementos que hay que redefinir en el tiempo y espacio, se tiene al de la concentración de servicios públicos prestados por cada institución central.

Recordemos que la prestación adecuada de los servicios debe constituir una de las bases sobre las que se impulse todo proceso de desconcentración administrativa.

La guía técnica de la desconcentración administrativa nos ofrece una forma clara para obtener los servicios a desconcentrar y aquellos que deben permanecer en el centro.

Aquí han sido sintetizados algunos de sus principales pasos:

- Se obtiene una lista de la totalidad de servicios prestados:

- 1.- Por las oficinas centrales.
- 2.- Por las representaciones federales.

- Se analiza cada uno de los servicios enlistados en el inciso uno (oficinas centrales), considerando la desconcentración de aquellos cuya demanda se origine en el interior de la República y para los propios del D.D.F., en la jurisdicción que carezca de estos, si se justifica por alguno o más de los siguientes puntos:

a).- Por el número de usuarios que necesitan el servicio. Información que se captará por diversos medios y técnicas de recopilación de datos.

b).- Porque existe un exceso de servicios en el centro y que son requeridos en todo el país.

c).- Porque se reducen el costo y tiempo de realización de trámites.

d).- Porque se eleva la calidad del servicio.

e).- Se mejora la coordinación entre los niveles de gobierno y el conocimiento de las necesidades locales.

f).- Se facilita la realización de programas ordenados por el ejecutivo.

- Una vez determinados los servicios que aún deben ser desconcentrados, se hace indispensable conocer el procedimiento que se lleva a cabo para la prestación de cada uno de ellos e identificar los correspondientes que están siendo prestados por las otras dependencias y que se les conectan. Es bien importante la clara y exacta consecución de este tipo de datos, pues la cuestión de los procedimientos es de primer orden para la reordenación de la distribución de actividades.

- Debe practicarse un análisis a fin de simplificar cada uno de esos procedimientos como: operaciones innecesarias, exceso de tiempo en su realización, formularios e impresos obsoletos, deficiente secuencia, mala distribución de las operaciones, entre otras cosas.

- Se deben determinar los órganos que deberán establecerse en provincia y las operaciones que cada cual realizará para incrustar los procedimientos adecuados. Aquí debe remarcarse que:



Si bien es cierto que lo que normalmente se ha venido desconcentrando en los últimos años han sido funciones o partes de ellas que se desarrollaban en oficinas federales del centro, más que órganos propiamente dichos, también es cierto que existe aún un buen número de órganos que requieren desarrollarse en el interior del país.

Por tanto, cuando se habla de desconcentrar órganos centrales hacia el interior, se indica que sus funciones o partes de ellas, se transfieran a provincia, además de que se trasladen órganos que resulten más útiles en la periferia.

- Como lo más lógico es que la dependencia cuente ya con una serie de unidades desconcentradas, entonces un nuevo cúmulo de funciones, órganos, niveles de autoridad y responsabilidad a distribuir para los servicios a desconcentrar, puede propiciar la propia reestructuración de estas unidades externas, empezando por la reasignación de procedimientos, hasta la redefinición misma de sus grados de autoridad.

Así, se llegará al punto de plantear alternativas y decidirse por las más convenientes para cada caso, para obtener el cuerpo del anteproyecto.

A estas alturas, si se intenta reordenar, en primer instancia hay que hacerlo con las áreas centrales y después esquematizar las medidas de desconcentración externa. De esa manera se logrará un modelo reorganizativo integral.

Una vez obtenido el conjunto de cambios a realizarse para desconcentrar, se procede a la exposición de una serie de propuestas prácticas de desconcentración periférica, que pueden engarzarse al esquema ideado en el anteproyecto.

#### **6.1.8. Alternativas para la desconcentración externa en la constitución del proyecto**

Cada una de las medidas siguientes no excluyen el uso de las restantes, pues pueden ser utilizadas conjuntamente según convenga a cada institución, de acuerdo a su situación y necesidades.

##### **6.1.8.1. Primera medida.**

Consiste en el planteamiento de un ajuste en la relación órgano central - órgano(s) periférico(s), para cada entidad federativa, que permita mejorar la

atención al público en cada uno de esos lugares, mediante la implantación de órganos ó áreas que cubran los puntos territoriales donde se originen las demandas.

Para ello, debe saberse cuales son esos lugares, en comparación a los que actualmente se atienden.

En segundo lugar, debe recordarse que cuando una secretaría desconcentra externamente, se pueden encontrar cualquiera de estas modalidades:

1.- Que tenga varios órganos desconcentrados ubicados en diversos puntos geográficos en un mismo estado, o bien, mayoritariamente establecidos en el centro poblacional más importante de cada localidad. Estos órganos pueden ser derivaciones de uno o varios órganos centrales de una misma dirección general.

2.- Representaciones producto de la llamada desconcentración funcional. Independientemente de cual sea la fórmula utilizada y el tipo de distribución que tenga que hacerse, se ha considerado necesario el establecimiento de un modelo de coordinación del total de los órganos periféricos en cada estado y para cada dependencia, lo que pueda evitar o por lo menos disminuir la frecuente inconexión de acciones entre órganos periféricos.

### **Con tal objeto:**

a).- Se propone la utilización de un mecanismo de enlace entre órganos externos en cada estado, con una área de organización y coordinación administrativa desconcentrada y diseñada para:

Observar, vigilar y supervisar el éxito de las medidas de desconcentración en cada cual y coordinar la actuación del conjunto de órganos en cada entidad federativa.

Estudiar la efectividad funcional de cada competencia transferida a estas áreas y su adaptación al interior de cada cual, así como su integración y nivel de desempeño al área geográfica que se le asignó.

Deberán ubicarse preferentemente en el centro poblacional donde haya el mayor número de órganos periféricos de su respectiva institución en cada localidad.

Que no interfieran en la relación de jerarquía de cada órgano desconcentrado con la parte centralizada de la que se originan, sea o no desconcentración funcional.

. Mantener un sistema de comunicación constante con las autoridades encargadas del proceso de desconcentración y servir de conducto para hacer del conocimiento de los órganos territoriales, las indicaciones de la unidad central de organización.

Como se intenta que los servicios proporcionados por cada dependencia lleguen efectivamente a cada población necesitada en un mismo estado, sin ocasionar que por tal propósito se incurra en duplicidad de actividades, responsabilidades y esfuerzos, o en un incremento innecesario de plazas, al tratar de abarcar esos espacios faltantes, se ha considerado:

- La estructuración de un órgano desconcentrado funcional dedicado a la realización de múltiples actividades relacionadas de cada dependencia y establecido en la ciudad más propicia en cada estado, que además coordine operativamente a una serie de representaciones (unidades técnicas), dependientes de la estructura central y esparcidas en los restantes centros urbanos considerados como receptores, pero alineados funcionalmente al órgano central-desconcentrado.

De ese modo, no tiene porque incurrirse en duplicidad de mando y se pueden captar la totalidad de las demandas.

Al interior del órgano funcional ó área de organización, se puede adscribir la unidad de organización desconcentrada donde se vigile el proceso y la efectividad de esa relación.

- De no ser viable esa desconcentración funcional, el órgano representativo de cada dirección general podrá ejercer esa doble función de prestador de servicios y coordinador de unidades técnicas, relacionándose con el área de organización y coordinación administrativa desconcentrada.

#### **6.1.8.2. Segunda medida**

Consiste en revitalizar a los llamados centros administrativos incipientemente desarrollados a través de la historia de nuestro país, y que consistían en la integración de servicios públicos en espacios físicos definidos (en un edificio ó instalación especialmente diseñada) y ubicados en zonas consideradas como receptoras idóneas por su importancia, densidad poblacional y actividades económicas establecidas, a través de representaciones de distintas dependencias e incluso servicios de varios niveles de gobierno, donde:

- La coordinación del conjunto de cada uno de esos centros, se ventilaba individualmente; por dependencia jerárquica de cada representación con su institución central.

- Las fricciones entre órganos, frecuentemente se resolvían por medio de una dirección informal a la que se le encargaba la marcha del conjunto administrativo, por medio de votos de proposición, pero no de imposición a las representaciones implicadas.

Por la sencillez de la estructura de esos centros, su capacidad de prestación de servicios a la población y porque dicha conjunción favorece la actuación conjunta de diversas instituciones y niveles de gobierno, es aconsejable extenderlos a muchos otros centros poblacionales con altos índices de crecimiento como la frontera norte y las capitales estatales.

### **6.1.8.3. Sugerencia especial**

Se trata de replantear lo que al cierre de los pasados períodos de gobierno se dieron en nombrar como "centros regionales de decisión", para obtener una visión más clara de lo que significan y las consecuencias de la generalización de un modelo de éste tipo, a lo cual ahora se sugiere:

"Mantener las sedes de las dependencias en la capital de la República y desconcentrar o descentralizar a los estados o a los centros regionales de decisión, las áreas operativas, de servicios y ejecución; este proceso debe contemplar tanto decisiones como personal".

Desde luego que ese intento es equivalente a transferir funciones y decisiones a órganos periféricos con un rango de acción circunscrito a cada entidad federativa, sino a través de zonas o regiones que bien puedan abarcar partes de dichos estados. Un centro regional sería una instancia intermedia entre órganos desconcentrados a nivel estatal y las dependencias federales.

Sergio Sandoval expuso la misma idea en su interesante propuesta aparecida en la R.A.P., 63/64, en 1986:

"... instrumentar los servicios federales regionales y otorgarles facultades para:

a).- operar asuntos federales más complejos o bien, aquellos de carácter multisectorial o interregional;

b).- coordinar, vigilar, controlar y apoyar a las representaciones federales en los estados cuando estas subsistan..."

El ánimo real por implantar ese esquema fue reducido y sólo fructificó en algunos organismos centrales especializados como el I.N.E.G.I. En su gran mayoría, se trató más de un anuncio oficialista que de una realidad tangible. Veamos el por qué de esto:

- Es una instancia con funciones de difícil realización, al tener que situarse entre la dependencia y sus órganos desconcentrados con alcance local, sin contar con que la cadena de mando se alargaría del centro a las representaciones.

- Los asuntos de carácter multisectorial pueden ventilarse más fácilmente por los propuestos centros administrativos, de los que ya se tiene cierta experiencia, sin crear problemas funcionales por complejos que trabajen por regiones.

- La derrama económica que pudiesen reportar estos centros regionales en cada zona considerada, no necesariamente aumenta, pues la decisión en el manejo, asignación y distribución de los montos presupuestales difícilmente podría transferirse a dichas instancias.

- Obstáculo serio para esa tentativa es el establecimiento exitoso de mecanismos eficientes de supervisión, control y coordinación de las actividades desconcentradas y de los mismos programas, al emprenderse por zonas o regiones y a partir de un conjunto administrativo ubicado seguramente en la ciudad capital de alguno de los estados conformantes de esa región asignada, máxime cuando son muchos los órganos a los que se debe vigilar y dirigir, sin contar las reorganizaciones consecuentes a los circuitos de comunicación, procedimientos, actividades y funciones que ese esquema implica.

#### **6.1.8.4. Tercera medida**

Consiste en plantear un mecanismo de control cuantitativo de los empleados públicos; el elemento más importante de toda organización.

Debe establecerse un monto tope de empleados públicos que puedan laborar en la A.P.F., centralizada en la ciudad de México, incluyendo su zona metropolitana, para cada una de las dependencias. El éxito en el ya viejo propósito de descongestionamiento de las actividades públicas, económicas y poblacionales hacia provincia, debe incluir este importante aspecto.

La mayoría de las medidas adoptadas en favor de la desconcentración externa, a lo largo del tiempo han acabado minimizándose por el simple hecho de que a quienes se reubicaban, terminan en buen número regresando a la gran urbe

### **6.1.9.2. Organos u Organos Centrales**

El órgano central de que se trate, mantendrá su enlace jerárquico con sus órganos desconcentrados o aquellos que están por serlo, de acuerdo a las competencias que transfiera.

- a).- Sea una representación exclusiva de esa unidad central.
- b).- Sea una unidad periférica que contemple funciones sustantivas derivadas de varios órganos centrales de una misma D.G., en cada dependencia.
- c).- Si se trata de una transferencia interna de facultades.

Mantendrán una relación funcional con los órganos a los que traspasan ciertas funciones o partes de ellas, si se trata de:

- a).- Una transmisión de funciones a un órgano desconcentrado que abarque funciones sustantivas de múltiples direcciones generales, a parte de las propias de apoyo.
- b).- En el caso de traspaso de funciones de apoyo de varios órganos dependientes de la oficialía mayor.

Estarán en comunicación constante con la unidad central de organización y las áreas de organización y coordinación administrativa, para informar del avance de acciones previstas y plantear sus puntos de vista acerca de la funcionalidad de esas medidas y exponer propuestas para mejorar dicho esquema.

Las indicaciones resultantes de la unidad de organización central las debe recibir por medio de la coordinación de órganos desconcentrados de su respectiva dirección general.

Captar nuevas necesidades, tanto internas como externas de sus órganos desconcentrados, las que son propiciadas por el proceso mismo o por el medio ambiente donde se localicen. Además, puede proyectar los cambios pertinentes, pero siempre en acuerdo con la unidad central de organización.

En el caso de la desconcentración funcional, como la comunicación entre cada órgano central transmisor y las representaciones de este tipo, se antoja más difícil; la redistribución, alineación o mejoramiento de las funciones de ese órgano periférico deberán estar a cargo de la unidad de organización

desconcentrada, la que enviará sus anotaciones a la unidad central de organización y áreas de organización y coordinación administrativa, donde han de girarse instrucciones a fin de que los órganos centrales involucrados redefinan cualitativa y cuantitativamente sus transferencias.

### **6.1.9.3. Coordinación de órganos desconcentrados**

Se propone que este tipo de órganos ya existentes:

Sean incrustados efectivamente como áreas de organización y coordinación administrativa con autoridad funcional y que dependan directamente de la máxima autoridad de cada dirección general.

Deberá existir una coordinación de órganos desconcertados, cuando ésta cuente con funciones destinadas, por su naturaleza, a ser desconcertadas, adaptando su tamaño a las necesidades de atención del proceso.

Se ha dicho ya que estas coordinaciones reemplacen en esta fase de ejecución del programa (proyecto aprobado), la mayoría de las actividades conferidas a las unidades Sta. de organización, requeridas en la fase antecedente, independientemente que después sean creadas unidades Sta. para otros fines.

Entre las funciones tentativas que deberán observar, tenemos:

- La coordinación del desempeño de los órganos ó funciones que han pasado a un estado desconcertado, para mejorar la relación entre estos, en la totalidad de estados donde se ubiquen y la relación que se da entre la parte desconcertada y las áreas centrales matrices.

- De vigilancia del proceso de desconcentración en los órganos centrales, de acuerdo al programa específico de cada dependencia. Se incluyen tanto las acciones de transferencia interna, como externa, si ésta última no es funcional, como ya se ha visto.

- Deberá almacenar información de sus observaciones sobre el estado que guardan las diferentes medidas de desconcentración, para remitirlas periódicamente a la unidad central de organización con la que tendrá contacto permanente.

- La información que obtenga sobre los avances y problemas detectados en el proceso deberá obtenerlas, de ser posible de ambas partes; la que transfiere y la que recibe.

buscando nuevamente colocarse en la estructura central de diversas dependencias, en vista de que no encuentran estímulos suficientes en provincia.

Desde luego que no se trata de un fenómeno administrativo que pueda remediarse con decisiones ligeras o en unos cuantos meses; tienen que analizarse ampliamente las causas que lo estimulan, plantear alternativas de acción, decidir las más viables y convertirlas en acciones concretas a través de un esquema de actuación integral a mediano plazo, que supere, paso a paso ese círculo vicioso.

Sólo entonces tendrá sentido un sistema de control numérico de empleados de las áreas centrales de las dependencias, que represente un porcentaje minoritario en cada una. Es aconsejable:

"Que cada secretaría de Estado sólo tenga un máximo de 20,000 empleados en el valle de México, para la atención de funciones de regulación, coordinación o control global".

Sin embargo, considerar el establecimiento de un monto fijo para cada una de las dependencias resultaría impráctico por el hecho de que el número de empleados varía altamente entre cada institución; algunas cuentan con unos cuantos miles, como la S.H.C.P., y otras como la S.E.P., tienen cientos de miles.

Por tanto, debe considerarse el establecer un porcentaje fijo para todas, en donde para la parte central, se contemplen dos porcentajes sumarios; el primero y más pequeño, para las funciones estratégicas y el segundo y más holgado, para las funciones tácticas y propiamente operativas, destinadas a satisfacer la demanda local, y cuyo conjunto sea en términos de una cifra total inferior al segundo porcentaje, destinado a provincia. Para que esto surta efectos, se hace necesaria la adopción de medidas de control eficientes.

Una medida de control sería no aceptar que los empleados públicos transferidos a provincia y a quienes se les otorgaron condiciones de vida y estímulos considerables, en los lugares donde debían laborar, pudieran regresar a la capital de la República a trabajar en la administración pública.

Una vez más, debe remarcarse que se debe actuar gradual pero firmemente, para dar tiempo a que se manibre adyacentemente en pro de la generación de las condiciones propicias de recepción en los lugares considerados como idóneos para desconcentrar; acciones que deben quedar programadas y calendarizadas para que en un tiempo predeterminado se inicie este subproceso tan importante.



### **6.1.9. Modelo de coordinación micro-macro administrativo**

Para hacer posible este modelo, se enumeran las estrategias necesarias para el logro específico de estas tentativas:

1.- La desconcentración administrativa debe ser incluida como actividad prioritaria desde el mismo Plan Nacional de Desarrollo.

2.- La Ley de Planeación debe ser más explícita al hablar sobre programas de mejoramiento administrativo, en aspectos como; formulación, integración, diseño, ejecución, control y evaluación.

3.- El reglamento interior debe ser revisado y en su caso, adicionado para permitir legalmente el funcionamiento de un modelo de este tipo, por los cambios en la estructura y distribución del sistema de competencias en cada dependencia.

4.- En este ámbito, debe ser formulado, integrado y aplicado un programa general de desconcentración administrativa para la A.P.F., centralizada, basado en los proyectos individuales de cada institución central. Este debe contener propósitos de acción, estrategias, bases programáticas, lineamientos precisos, mecanismos de coordinación, control, evaluación y retroalimentación, para conformar un modelo general que incluya los aspectos más importantes del propósito y la forma en que se ordenarán.

5.- Aprobados los proyectos, estos han de obtener el rango de programas específicos de desconcentración.

6.- No hay inconveniente en que dichos programas individuales sean operados anualmente, donde se vinculen fases de desarrollo del proceso, en relación a los presupuestos asignados por la secretaría competente, cada año.

7.- Se necesita prever la interacción efectiva del programa de desconcentración, con el de descentralización, sin perder de vista su funcionamiento individual. Del mismo modo, se tiene que diseñar un engarce efectivo con el propósito de simplificación administrativa, con el objeto de lograr resultados complementarios.

8.- Cuando en la prestación de servicios y actividades desconcentradas, convergen distintas instituciones, se debe acordar previamente entre estas para obtener resultados más satisfactorios. Una forma de hacerlo ha sido a través de los llamados "acuerdos de voluntades" entre los titulares de las instituciones, modalidad que facilita la situación de concurrencia.

En cualquier caso, la unidad central de organización de cada dependencia debe mantener comunicación con las propias de las otras instituciones, para

diseñar mecanismos de interacción y en su caso, pedir asesoría a la unidad administrativa encargada de compilar, evaluar y homogeneizar avances, así como a las áreas de organización y coordinación administrativa.

#### **6.1.9.1. Nivel micro-administrativo**

Se recordará que en la fase de diagnóstico, las áreas de organización staff debían observar una existencia temporal condicionada a dicha fase, para ser reemplazadas en la fase de ejecución por las coordinaciones de órganos desconcentrados. Con este antecedente, se ha configurado un mecanismo de interrelación conformado por:

- . - El ó los órganos centrales que deben desconcentrar.
- . - La coordinación de órganos desconcentrados de cada dirección general.
- . - La unidad central de organización de cada dependencia.
- . - Las unidades de organización desconcentradas en cada estado.

Si el caso se reduce a una delegación simple, los distintos órganos y sus titulares, podrán aceptar o no propuestas, pues se trata de un acto de naturaleza volitiva y que no afecta la estructura del órgano o su distribución de competencias.

Si se trata de impulsar la desconcentración interna, lo lógico es que se pongan en acción la relación órgano u órganos centrales que van a ceder competencias, la coordinación de órganos desconcentrados dependiente de la dirección general donde se vayan a realizar este tipo de movimientos, a fin de observar la ejecución del proceso, evaluarlo periódicamente y estar en contacto con la unidad central de organización, cuando sea requerida.

Si se intenta proyectar ciertos movimientos de desconcentración territorial no funcional, se establece la interacción completa de las cuatro unidades administrativas involucradas en este mecanismo.

En cuanto a la desconcentración funcional, como es improcedente la convergencia total de las coordinaciones de órganos desconcentrados, dadas las características de este tipo de transferencias, entonces la supervisión se dará entre la unidad desconcentrada de organización y su matriz central.

Lo anterior va de acuerdo al papel que en esta fase tendrán las siguientes unidades administrativas:

### 6.1.9.2. Órgano u Organos Centrales

El órgano central de que se trate, mantendrá su enlace jerárquico con sus órganos desconcentrados o aquellos que están por serlo, de acuerdo a las competencias que transfiera.

a).- Sea una representación exclusiva de esa unidad central.

b).- Sea una unidad periférica que contemple funciones sustantivas derivadas de varios órganos centrales de una misma D.G., en cada dependencia.

c).- Si se trata de una transferencia interna de facultades.

Mantendrán una relación funcional con los órganos a los que traspasan ciertas funciones o partes de ellas, si se trata de:

a).- Una transmisión de funciones a un órgano desconcentrado que abarque funciones sustantivas de múltiples direcciones generales, a parte de las propias de apoyo.

b).- En el caso de traspaso de funciones de apoyo de varios órganos dependientes de la oficialía mayor.

Estarán en comunicación constante con la unidad central de organización y las áreas de organización y coordinación administrativa, para informar del avance de acciones previstas y plantear sus puntos de vista acerca de la funcionalidad de esas medidas y exponer propuestas para mejorar dicho esquema.

Las indicaciones resultantes de la unidad de organización central las debe recibir por medio de la coordinación de órganos desconcentrados de su respectiva dirección general.

Captar nuevas necesidades, tanto internas como externas de sus órganos desconcentrados, las que son propiciadas por el proceso mismo o por el medio ambiente donde se localicen. Además, puede proyectar los cambios pertinentes, pero siempre en acuerdo con la unidad central de organización.

En el caso de la desconcentración funcional, como la comunicación entre cada órgano central transmisor y las representaciones de este tipo, se antoja más difícil; la redistribución, alineación o mejoramiento de las funciones de ese órgano periférico deberán estar a cargo de la unidad de organización

desconcentrada, la que enviará sus anotaciones a la unidad central de organización y áreas de organización y coordinación administrativa, donde han de girarse instrucciones a fin de que los órganos centrales involucrados redefinan cualitativa y cuantitativamente sus transferencias.

### **6.1.9.3. Coordinación de órganos desconcentrados**

Se propone que esté tipo de órganos ya existentes:

Sean incrustados efectivamente como áreas de organización y coordinación administrativa con autoridad funcional y que dependan directamente de la máxima autoridad de cada dirección general.

Deberá existir una coordinación de órganos desconcentrados, cuando ésta cuente con funciones destinadas, por su naturaleza, a ser desconcentradas, adaptando su tamaño a las necesidades de atención del proceso.

Se ha dicho ya que estas coordinaciones reemplacen en esta fase de ejecución del programa (proyecto aprobado), la mayoría de las actividades conferidas a las unidades Sta. de organización, requeridas en la fase antecedente, independientemente que después sean creadas unidades Sta. para otros fines.

Entre las funciones tentativas que deberán observar, tenemos:

- La coordinación del desempeño de los órganos ó funciones que han pasado a un estado desconcentrado, para mejorar la relación entre estos, en la totalidad de estados donde se ubiquen y la relación que se da entre la parte desconcentrada y las áreas centrales matrices.

- De vigilancia del proceso de desconcentración en los órganos centrales, de acuerdo al programa específico de cada dependencia. Se incluyen tanto las acciones de transferencia interna, como externa, si ésta última no es funcional, como ya se ha visto.

- Deberá almacenar información de sus observaciones sobre el estado que guardan las diferentes medidas de desconcentración, para remitirlas periódicamente a la unidad central de organización con la que tendrá contacto permanente.

- La información que obtenga sobre los avances y problemas detectados en el proceso deberá obtenerlas, de ser posible de ambas partes; la que transfiere y la que recibe.

- Tendrá la responsabilidad de verificar la autenticidad de la información obtenida.

#### **6.1.9.4. Unidad central de organización**

Deberá depender del órgano de línea de más alta jerarquía (oficialía mayor o subsecretaría) así como del área de organización y coordinación administrativa, para llevar a cabo todos estos cometidos, observará autoridad funcional ampliamente respaldada sobre todas aquellas funciones, actividades y órganos que debe dirigir para proyectar en el plano práctico todos los cambios que implica una reorganización de este tipo a la estructura y funcionamiento de las dependencias:

. Autoridad suficiente para diagnosticar, analizar, promover y coordinar la realización de las medidas consideradas para cada área que lo requiera, de acuerdo a los estudios realizados.

. Facultades para considerar y aplicar los sistemas de control, evaluación y corrección de las acciones de desconcentración para toda la dependencia y de acuerdo al anteprograma elaborado por esta unidad.

. Para ello, tendrá autoridad de decisión sobre la estructuración de canales de información con los órganos centrales implicados, a los que deberá pedir los reportes pertinentes por conducto de las coordinaciones de órganos desconcentrados, sobre los que tendrá autoridad funcional. Lo anterior es para que sus análisis y disposiciones consecuentes no se basen sólo en la información que a cada órgano central convenga dar, evitando así la superficialidad, parcialidad o simulaciones en que pueden fácilmente incurrir.

. Transmitirá las indicaciones de cada caso a las mismas coordinaciones quienes tendrán conocimiento del caso y las entregarán a los órganos centrales, de modo que éstas sepan lo que se debe corregir y puedan vigilar su cumplimiento.

. Una vez más, debe quedar claro que para el caso específico de aquellos órganos periféricos funcionales (que realicen funciones sustantivas de órganos centrales de más de una área, además de las respectivas de apoyo conferidas), como es muy difícil controlar y vigilar aceptablemente la ejecución de cada una de esas funciones y actividades transferidas a través de múltiples coordinaciones de igual número de direcciones generales, en donde se ubican los órganos centrales transmisores; se ha pensado en la incrustación de una unidad de organización periférica en cada uno de esos órganos desconcentrados, que esté en comunicación constante con la unidad central de organización, enviándole

periódicamente la información sobre el grado de adaptación, manejo, coordinación y funcionamiento general de estas unidades, en relación a lo transmitido, para que la unidad central encargada del proceso, lo analice y en su caso, proponga los cambios pertinentes y envíe sus indicaciones consecuentes a los órganos centrales correspondientes, por medio de las coordinaciones ahí existentes.

. Deberá tener a su cargo la compilación, ordenamiento y definición de los cuadros de avance general y de las problemáticas con las que ha topado el proceso en cada dependencia.

. Dicha información será comunicada al área de organización y coordinación administrativa competente, de donde se recibirán periódicamente las prescripciones conducentes a fin de uniformizar criterios, corregir deficiencias y disfunciones y acortar discrepancias, tanto en el mecanismo de coordinación macro-administrativo ideado para el proceso, como para las medidas de desconcentración, en un enlace que pueda afinar la efectividad de los logros obtenidos para conseguir los niveles de desconcentración deseados.

#### **6.1.9.5. Nivel macro- administrativo**

En este nivel, le corresponderá a cada secretaría la cual tendrá su área de organización y coordinación administrativa, encargada en la planeación, la coordinación y dirección global para el proceso de desconcentración reestructurado.

. Esta área de cada secretaría, deberá llevar un control programático de los resultados anuales de los programas administrativos de cada dependencia, con los programas operativos anuales. Al proponerse la desconcentración como programa general en toda la administración central, esta dependencia puede llevar un control de las acciones de cada dependencia.

. Los avances anuales en los programas operativos de desconcentración deben darse de tal modo que la secretaría esté suficientemente enterada del grado de ejecución del programa, por parte de cada dependencia.

. Independientemente de los informes anuales, deberá establecerse una comunicación constante entre aquella área diseñada para dirigir el proceso de desconcentración en las áreas de organización y coordinación administrativa, y con las unidades de organización central de las restantes dependencias, para confrontar datos y acordar medidas para que el proceso no escape al control global.

Las áreas especializadas propuestas para la dependencia globalizadora podrán compilar, evaluar, uniformizar criterios de actuación y acoplar mecanismos de enlace para las acciones entre varias dependencias, en los casos en que sea necesario.

Las indicaciones resultantes de la secretaría, serán enviadas a cada área central de organización en cada dependencia, con conocimiento del titular de cada uno de esos organismos, para transmitir las instrucciones pertinentes a sus subordinados y otorgar los apoyos necesarios a la autoridad funcional del proceso.

Dicho mecanismo de retroalimentación debe darse en forma fluida, constante y eficiente, para mantener el curso de las acciones programadas con el máximo aprovechamiento de los recursos concedidos, para eliminar progresivamente a la centralización de decisiones y la concentración de las estructuras en la administración central, que aparecen hoy en día como estigmas insalvables.

Resta decir que el éxito de cualquier proyecto, sólo podrá medirse a través de su transformación real en hechos cuantificables y no hay otra forma para calificar los márgenes de voluntad política de las autoridades públicas para llevar a cabo sus propósitos de depuramiento de la máquina gubernamental, que el trabajo activo con que se les encamine.

Las autoridades de la administración central tienen que tomar conciencia de que con retórica de escritorio no se resuelve nada y que la confianza de la población no se gana con discursos políticos o grandes desplegados en los medios masivos de comunicación, sino con respuestas respaldadas con hechos sólidos y comprometidos con las necesidades sociales, de modo que la mayoría de los ciudadanos sienta que en realidad existe el empeño por ofrecer una administración más eficiente; un sistema de organización pública al servicio de todos los mexicanos y no al servicio de su cúpula dirigente.

## **6.2. PROYECTO PARA INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO FEDERAL Y ORGANOS DESCONCENTRADOS**

Una vez realizada la presente propuesta de un modelo global de desconcentración para la A.P.F. centralizada, es necesario instaurar un verdadero servicio civil de carrera en México; el cual tiene que estar debidamente regulado y legislado, con el fin de que los empleados públicos tengan estabilidad y seguridad en sus empleos y con esto lograr y alcanzar las metas y propósitos que se plantean en el presente capítulo.

El servicio civil de carrera esta en expansión en el mundo entero y ello es el reflejo de la extensión de las atribuciones del estado, por lo que la administración publica tiene cada vez mas tareas, diversas y complejas

En México actualmente el desarrollo económico, político y social, requiere de la intensificación de esfuerzos en materia de planeación de la administración publica, debido al reconocimiento de la estrecha relación que guarda la administración publica y el desarrollo de la estructura económica de nuestro país.

Para lograr la desconcentraci3n de funciones y actividades dentro de la A.P.F., es necesario que se instaure un verdadero servicio civil de carrera en el gobierno federal. También es deseable que ese servicio se formalizara adecuadamente en los ámbitos del gobierno federal, estatal y municipal.

El servicio civil de carrera deberá tener como finalidad inmediata la de otorgar a los servidores públicos un alto grado de seguridad económica y una eficaz protección jurídica especial, con el fin de aumentar en el servicio publico el sentido de la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones generales y de sus poderes discrecionales.

Cabe señalar que hasta nuestros días no se ha podido instaurar el servicio civil de carrera en nuestro país, aun cuando desde 1934 quedo plasmado en nuestras leyes, por lo que los esfuerzos realizados por el estado para fortalecer y planear la actividad administrativa y económica del país han fracasado, ocasionando con esto, una falta de atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del estado.

Con esta propuesta se pretende fomentar la vocación del servidor publico a través de la instauración del servicio civil de carrera, con el propósito de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; todo esto con el fin de lograr un esfuerzo y simplificar la estructura y organización de nuestro sector publico.

Resultado de todo esto, se propone la instauración y surgimiento del servicio civil de carrera como un medio seguro de activar los procesos de desarrollo integral de la administración pública.

Un estado moderno como el mexicano, requiere de la planeación como requisito fundamental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo optimo de los recursos disponibles del país; atendiendo a ello, por lo cual es necesario que se instrumente un servicio civil de para que en forma sistemática, continua y dinámica aplique y coordine en su implantación los métodos de investigación social, los principios que la rigen, y las técnicas mas modernas en materia de capacitación y adiestramiento, en materia de administración y economía; todo ello, con el fin de garantizar a cada individuo



la realización de sus potencialidades y su contribución mas eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país.

El proyecto global de desconcentración de la A.P.F. en nuestro país tiene que aplicarse gradualmente, concientizar y educar al personal publico que carece de políticas previsoras que logren imprimir dirección, continuidad, dinamismo y eficiencia a la administración pública y a este proyecto.

Por ello, la instrumentación del servicio civil requiere de estrategias idóneas de planeación, para que progresivamente pueda ir cubriendo todas las etapas que prevalecen en su diseño, a fin de que se consolide un servicio civil, que de respuesta a las inquietudes de los servidores públicos, con lo que la administración publica experimentara todos los procesos que requiere para su modernización y desconcentración.

El servicio civil de carrera es un sistema de administración de personal publico distinto del privado, que considera la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración publica.

Gustavo Martínez Cabañas(1995) señala en su obra,<sup>149</sup> " que el servicio civil de carrera, es la realización de todos los procesos de administración de personal al servicio del estado llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una autentica carrera como servidores públicos."

Asimismo Mario Martínez Silva(1993) define,<sup>150</sup> "que el servicio civil de carrera, es el que se refiere a un sistema de administración de personal publico distinto al privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración publica."

El servicio civil de carrera es un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal mas conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.

Por lo que con esta propuesta de instaurar el servicio civil de carrera en la administración pública, se permitirá modernizar los sistemas de administración de personal teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del estado, lo que permitirá la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal y local.

---

<sup>149</sup> MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Pública Federal, México, Trillas, 1995. P. 145.

<sup>150</sup> Martínez Silva, Mario, Los Sistemas de Personal en la Administración Pública Federal, Tomo I, FCP Y S-UNAM, 1993. P. 28.

Así mismo, la instauración del servicio civil requiere seguir una serie de pasos y etapas con el fin de que cumpla las demandas que exigen nuestros tiempos:

### **6.2.1. Marco administrativo**

Dentro de este marco del servicio civil es necesario que se cumplan con las siguientes atribuciones:

1.- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del servicio civil de carrera del personal del poder ejecutivo, legislativo y judicial y a todos los niveles federal, así como implantar, analizar e integrar la información básica necesaria.

2.- Catalogar los puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario federal, así como operar el sistema de operación y registro correspondiente.

3.- establecer y revisar las condiciones generales de trabajo, así como diseñar procedimientos para la integración, renunciación y resignación del personal de la administración pública.

4.- Este marco debe establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la administración pública.

5.- Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública, mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar en el servicio civil de carrera.

6.- Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo, que requiere el servicio civil de carrera.

7.- Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del servicio civil de carrera.

### **6.2.2. Planeación del servicio civil**

El servicio civil de carrera debe tener una adecuada planeación, diseño, coordinación, supervisión y evaluación de un enfoque de modernización de los

sistemas de administración de personal, por lo que es necesario sentar las bases, para que las acciones mencionadas converjan en la regulación del servicio civil.

La regulación del servicio se ajusta a una planeación integral, el cual debe cumplir con las condiciones siguientes:

- Integrar sus etapas con las del desarrollo social, cultural y económico del país;
- Integrar y vincular entre si cada una de las etapas previstas;
- Integrar los distintos órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución, para alcanzar los objetivos que han sido delimitados.

Lo anterior señala que la planeación del servicio civil debe reunir las siguientes características:

- a.- Continuidad y sistematización del proceso;
- b.- Aplicación de un enfoque interdisciplinario que permita formular los programas;
- c.- Precisión de las metas y etapas que son necesarias para alcanzar los objetivos de la planeación.
- d.- Es necesario observar un carácter democrático en la planeación.

### **6.2.3. Marco jurídico del servicio civil**

Los instrumentos jurídicos que deben reglamentar el servicio civil de carrera deben ser los siguientes:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley;

2.- Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado. Esta ley reglamenta los derechos consignados en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades, la organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales;

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

4.- Ley del Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al Servicio del Estado;

5.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

6.- Ley de premios, estímulos y recompensas civiles;

7.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

#### **6.2.4. Etapas del servicio civil**

I.- PRE-EMPLEO: Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

##### **En cuanto al reclutamiento:**

\* Las entidades a través de sus unidades administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a las fuentes internas y externas.

FUENTES INTERNAS.- Serán las propias ramas de actividad en donde se genere la vacante; ajustándose al sistema escalafonario funcional intercomunicado.

FUENTES EXTERNAS.- Se acudirá en primera instancia a las demás entidades del sector público, en segundo lugar, se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema educativo a través de la celebración de convenios.

La selección se llevara a cabo mediante un examen que permita determinar la idoneidad del aspirante, para ocupar el puesto de que se trate.

II.- EMPLEO: Es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado, en esta etapa se deberá vincular los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la cual se relacionan prácticamente la carrera de los servidores públicos.

Dentro de esta etapa intervienen los siguientes procesos:

a.- Nombramiento o contratación, cuyo objetivo es: establecer la relación formal de trabajo entre el personal seleccionado y el Estado.

b.- Inducción, cuyo objetivo es: Proporcionar al servidor publico de nuevo ingreso, la información y motivación que le permite identificarse con el puesto que se le asigne, así como los objetivos institucionales; la carrera que realizara en el servicio civil; e informarle de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

c.- Los objetivos de la capacitación radican en: Aportar al servidor publico los elementos que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado y, por la otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar.

Con esto se pretende propiciar, que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas asignados.

d.- El objetivo de la etapa de desarrollo consiste: En propiciar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto al personal, familiar y social.

e.- La promoción tiene como objetivo: Permitir al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por lo tanto, de remuneración, a través del sistema escalafonario e intercomunicado.

III.- POST-EMPLEO: Es la Etapa final de la carrera del servidor publico. representada por la conclusión del servicio activo prestado en la administración Pública, preservando sus derechos a la seguridad social la cual debe estar integrada:

1.- la baja, cuyo objetivo es: Concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en el servicio civil, originada por defunción, despido o renuncia.

2.- la jubilación cuyo objetivo es: Proporcionar las prestaciones socioeconómicas a todo aquel trabajador que, en el ámbito del servicio civil haya cumplido los años de servicios que marca la legislación vigente.

3.- el objetivo de la pensión debe ser: Proveer de seguridad, en todos los aspectos a todo aquel trabajador que se encuentre en estado de invalidez.

#### **6.2.5. Catálogo general de puestos**

El catalogo general de puestos deberá tener por objetivo el de adecuar la administración pública al desarrollo del país, el cual tendrá las siguientes atribuciones:

- Proporcionar descripciones perfectamente definidos, claros y consistentes de los puestos que integran las estructuras de organización de la administración pública.

- Proporcionar una base sólida sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldos que correspondan a cada puesto.

- Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de integración del personal, a las estructuras de organización de las dependencias del gobierno, tales como: reclutamiento, selección, nombramiento y capacitación dentro de un sistema integral de administración y desarrollo de personal.

- Coadyuvar al establecimiento de un sistema escalafonario funcional e intercomunicado, que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores; así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para un adecuado servicio público.

#### **6.2.6. Tabuladores de sueldo**

Los tabuladores de sueldo deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Asignar remuneraciones a los puestos, función de sus contenidos reales de obligaciones y responsabilidades.

- Estos deben de mantener un equilibrio entre las estructuras orgánicas y los presupuestos racionales de operación, con los cuales se lograra el desarrollo integral del personal que, sin lugar a dudas, constituye el elemento más valioso de que dispone el estado.

- Establecer los escalafones funcionales e intercomunicados apoyados en la capacitación.

- Mejorar la administración de los sueldos y salarios del personal gubernamental.

#### **6.2.7. Escalafón funcional e intercomunicado**

Dentro del servicio civil es necesario prever esta etapa fundamental, que radica en el establecimiento del sistema escalafonario funcional e intercomunicado.

La instrumentación de este sistema implica poner en marcha una compleja red de actividades, a partir de la preparación de instrumentos básicos tales como: el catálogo general de puestos de gobierno; los catálogos institucionales; el tabulador general de sueldos; los tabuladores institucionales, etc. Todo lo cual configurando una base sólida que permitirá el comportamiento eficaz de dicho sistema.

En el contexto del servicio civil el objetivo fundamental del escalafón funcional deberá ser:

- Permitir el movimiento ascendente del servidor público, vía capacitación, entre puestos afines dentro de la misma rama, ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria.

El objetivo de la intercomunicación será:

- Realizar los movimientos de promoción, que permitirá a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo e inclusive en otras ramas de distintos grupos, por medio de capacitación.

Una vez planteada esta propuesta de instrumentar el servicio civil de carrera en el gobierno federal, es necesario que este surga como una estrategia fundamental que permita modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo presente que es labor cotidiana de los trabajadores lo que permite la consecución de los objetivos y metas de Gobierno.

En la desconcentración y descentralización del aparato gubernamental, hay que fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, llevando así la eficiencia y agilidad en el funcionamiento de la burocracia; para esto se debe promover la capacitación permanente del personal federal, creando condiciones para la carrera administrativa; asimismo se debe coadyuvar con la capacitación que se imparta al personal estatal y municipal.

Para que el servicio civil se vea cristalizado, se requiere crear condiciones de trabajo y de vida adecuada para los trabajadores al servicio del Estado, de acuerdo a la realidad de nuestro país.

Las acciones necesarias para llevar a cabo la instrumentación del servicio civil son las del catálogo de puestos, la relativa a tabuladores de sueldos, así como la modernización en el establecimiento del escalafón funcional e intercomunicado.

Otra condición es la capacitación de los trabajadores al servicio del estado, como punto medular para el éxito del servicio civil, ya que, para que se dé

movimiento, tanto en el escalafón y en el tabulador, los trabajadores deben ser competentes para el puesto al que tengan oportunidad de ascender.

Por lo que la carrera administrativa deberá de llenar los siguientes requisitos:

- Igualdad de oportunidades y valoración exclusiva y excluyente del mérito y la capacidad técnica del aspirante y del funcionario.

- Existencia de un sistema objetivo de ingresos y ascensos en el servicio público.

- Profesionalización tecnificada del ejercicio de las funciones administrativas.

- Garantización de estabilidad en el cargo.



## CONCLUSIONES

1.- La aplicación generalizada de la desconcentración administrativa se da en un contexto en el que el crecimiento poco ordenado del aparato administrativo federal presentaba serias trabas a su desarrollo, por un lado y el notable impulso a las áreas de organización interna, como elemento clave en la introducción de cambios, por el otro.

El periodo de Luis Echeverría Álvarez mostró que la desconcentración debía ser considerada en adelante como una técnica factible y provechosa tanto para la organización administrativa, como para la sociedad.

Pero, por otro lado, el esquema de actuación utilizado en la desconcentración a través del tiempo, ha resultado ineficaz ante la complejidad de la problemática a la que se a enfrentado; ante el crecimiento del aparato administrativo, la ampliación de las áreas centrales de las dependencias, los múltiples errores, deficiencias técnicas e irregularidades detectadas en el proceso, se concluye que más que tratarse de un esfuerzo exitoso frente a la tendencia centralizadora y concentradora, se trató de un primer ensayo dirigido a mostrar la factibilidad funcional del uso de la desconcentración como alternativa para la organización administrativa.

El periodo de gobierno 1976-1982, se caracterizó por ampliar considerablemente los márgenes de planeación y las bases jurídicas de la desconcentración, lo que contrasta con la escueta aplicación de medidas en cada dependencia, tan característica en propósitos carentes de fuerza política. Esa deficiencia le impidió a la desconcentración mostrarse como una herramienta reorganizativa, consecuentemente, la tendencia centralizadora y concentradora se mantuvo y dejó ver la vigencia del problema inercial en la desconcentración.

Podemos afirmar que durante el periodo 1982-1988, se dieron grandes avances en cuanto al fondo de la materia estudiada, ya que se reforman sustancialmente los artículos 115, 116 y 117 Constitucionales referentes al Federalismo, los cuales dan una pauta descentralizadora de funciones, tareas y apoyos de coordinación entre diversas entidades federativas.

Recapitulando, la desconcentración dejó marcada constancia de ser diferente tanto en estrategias, tácticas, número y tipo de acciones emprendidas, mecanismos de actuación, variantes aplicadas, orientaciones, efectividad y grado de materialización final. Esa situación se tradujo como una desvinculación del proceso de sexenio en sexenio; un desfazamiento que ha jugado un papel importante en la continuidad del fenómeno inercial.

2.- La Desconcentración Administrativa como forma de organización administrativa federal, se incorporó formalmente a nuestra legislación a partir de la

reforma administrativa iniciada durante la década de los setentas, la cual se reflejó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, que hace mención específica a la Desconcentración Administrativa en el artículo 17, como una forma de organización para tender hacia el equilibrio. Sin embargo, y no obstante el tiempo que ha transcurrido aún no existen normas que determinen la naturaleza jurídica de la misma, no se ha sentado jurisprudencia, ni hay ley o reglamentación específica que determine todas las modalidades de la desconcentración.

3.- El status jurídico existente dentro de la Desconcentración Administrativa, es una relación jurídico-administrativa interna que vincula entre sí a los órganos de la Administración Pública Federal mediante poderes de subordinación, para asegurar la unidad en la acción, la cual tiene dos características importantes:

- El vínculo jerárquico se da sólo entre órganos y no con sujetos administrativos distintos del sector central. La idea de órgano implica que se trata de una parte del mismo ente central, y como tal actúa el órgano.

- La jerarquía es un poder que se da total y constantemente sobre el órgano. Esto significa, que la relación jerárquica abarca la totalidad de la actividad del inferior y siempre existe, pues es parte de la naturaleza de los órganos.

4.- Por existir la relación jerárquica, las unidades desconcentradas se consideran órganos (no actúan independientemente), ya que se ejercen sobre ellas los poderes de mando, decisión, vigilancia, nombramiento, control y de resolución de conflictos de competencia, y se ubican dentro del régimen centralizado de la administración.

5.- No obstante lo anterior, pudimos advertir, que la subordinación de los órganos desconcentrados no es tan estricta como la que se presenta en el caso de las unidades administrativas centralizadas, pues aquéllos se les otorga facultad para resolver sobre ciertas materias, sin necesidad de esperar la decisión de algún órgano central y también se les otorga la atribución de asignarse sus propias reglas de gestión administrativa y financiera, todo lo cual, hace que la relación jurídico-administrativa entre el órgano desconcentrado y el sector central sea más flexible.

6.- Sin tener que intervenir en su competencia exclusiva, el Ejecutivo Federal está facultado para fijar a través de la Secretaría de Estado, las directrices y actividades principales de los órganos desconcentrados, a fin de preservar la unidad de acción de la administración pública, como consecuencia de la existencia de la relación jerárquica y de las facultades específicas que poseen dichos órganos, pues la subordinación jerárquica, en el caso de la

desconcentración, permite al órgano central intervenir en las actividades del órgano desconcentrado.

7.- Para que pueda darse la relación jerárquica con el órgano central, los órganos desconcentrados siempre tendrán un rango inferior al del órgano central del cual dependen, razón por la que el órgano desconcentrado nunca podrá ocupar la cúspide de la jerarquía administrativa.

8.- No obstante que es una regla general en los órganos desconcentrados, el que éstos no deban poseer personalidad jurídica ni patrimonio propios, pues la desconcentración no crea personas jurídicas sino órganos de carácter administrativo, como hemos visto existen algunos que tienen una u otra característica, o bien que poseen las dos, como en el caso, sólo por citar un ejemplo, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, del Instituto Politécnico Nacional y del Patronato de Asistencia para Reincorporación Social consideramos conveniente, dado que si bien es cierto que cuando se crearon dichas instituciones éstas respondían bajo esa figura, a los fines para los que fueron constituidas, actualmente superan con mucho las funciones que normalmente se asignan a los órganos de esta naturaleza, por lo que si tomamos en cuenta que la Desconcentración es un paso anterior a la Descentralización Administrativa, deberían analizarse las estructuras actuales de muchos de ellos, que a nuestro juicio, reúnen las funciones, estructuras, autonomía financiera y técnica para poder ser asimilados como organismos descentralizados.

9.- Debido a la gran diversidad que existe en cuanto al ordenamiento jurídico que sirve de base para la creación de los órganos administrativos desconcentrados, ya que como hemos visto, éstos pueden ser creados mediante Ley o Decreto del Congreso de la Unión, Reglamento, Decreto o Acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I Constitucional, e incluso por acuerdo del titular de alguna Secretaría o Departamento de Estado, creemos que es necesaria la expedición por parte del Ejecutivo Federal de algunas bases generales que regulen tanto la creación, como la organización y funcionamiento de este tipo de órganos, pues podría correrse el riesgo, de que ante la política de reestructuración del sector paraestatal que se realice, se podría provocar la proliferación de órganos desconcentrados, que en esencia, bien podrían ser entidades paraestatales.

10.- El desarrollo del presente trabajo ha dejado en claro que la desconcentración tiene amplias implicaciones políticas, tanto al interior de la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas, como por sus efectos decididamente reordenadores de la actividad pública al servicio de la sociedad.

La desconcentración busca el equilibrio del poder de decisión, lo que declara para los niveles obligados a transferir, cierta pérdida de decisiones y por tanto, de poder para influenciar la toma de decisiones; vértice del poder mismo.

Sin embargo, dicha redistribución como objetivo inmediato de la desconcentración, ha demostrado que el cambio hacia un efectivo esquema desconcentrado, por más benéfico que resulte, si golpea los intereses de los grupos favorecidos por las tendencias centralizantes en la toma de decisiones, se imposibilita ante la ausencia de apoyos efectivos.

La desconcentración es aún una alternativa no agotada y que urge reestructurar. Aquí se ha presentado un modelo tentativo cuya viabilidad estará en función de la voluntad política de los altos círculos administrativos para hacer realidad sus propósitos de modernización en las instituciones que dirigen.

Basta decir que una administración más preparada para frenar las eventualidades que le presenta un contexto político, económico, social y cultural en constante evolución, no puede obtenerse sólo con buenos propósitos; hay que trabajar arduamente para lograrle, sin importar que el camino se tope con obstáculos, si existe disposición política real se puede hacer y cuando ello suceda con lo desconcentración, entonces seguramente los mexicanos contaremos con una Administración Pública más moderna y funcional, acorde a las necesidades del país.

Así mismo es necesario tomar muy en cuenta que para que se pueda tener una Administración Pública moderna y funcional, y se puedan alcanzar los objetivos aquí planteados, se requiere que se instaure de inmediato y sea regulado plenamente el Servicio Civil de Carrera en nuestro país, con el fin de procurar una estabilidad laboral, funcional y social de todos aquellos trabajadores que presten sus servicios en la Administración Pública Federal y Estatal, y de esta manera tengan la seguridad y estabilidad laboral que requiere toda persona.

## BIBLIOGRAFIA

ABURTO MUÑOZ, Vicente., Derecho Administrativo Mexicano, México, Harla, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1994.

BAEZ MARTINEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1991.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. La Ley, S.A., Buenos Aires, 1987.

BRASDEFER, Gloria, Las Empresas Públicas en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1995.

CANNASI, José., Derecho Administrativo, Vol. 1, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1989.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma Administrativa en México (1971-1979), México, Porrúa, 1980.

CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio, Las Empresas Públicas en México, México, Porrúa, 1990.

CUEN BARRAGAN, Fernando, Fundamentos Para una Reforma Administrativa, México, Revista de Administración Pública, Antología 1-54, 1956-1983, Ediciones INAP, febrero 1983.

CHANES NIETO, José, Disposiciones Jurídicas para la Reforma de la Administración Pública Federal 1970-1975, México, Revista de Administración Pública, Antología 1-54, 1956-1983, Ediciones INAP, febrero de 1983.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Partido Revolucionario Institucional, México, 1980.

DEBBASH, Charles., Ciencia Administrativa, Administración Pública, Traducción José Antonio Leblanc, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.

DIEZ, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo III. Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, 1988.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, México, Limusa, 1991.

DOMINGUEZ ALCAHUD Y MONGE, Jesualdo, Desconcentración, descentralización y División Territorial, México, Ediciones INAP, Serie Praxis 32, 1982.

ENCICLOPEDIA JURIDICA CMEBA, Tomo XX, Ed. Ancalo, S.A., Buenos Aires, 1989.

FAYA VIESCA, Jacinto., Administración Pública, México, 1993, Porrúa, 1980.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, El Estado Empresario, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales 75, México, 1982.

FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1994.

GALINDO CAMACHO, Miguel., Derecho Administrativo, Tomo I, México, Porrúa, 1995.

GARCIA MAYNES, Eduardo., Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 1994.

GARRIDO DEL TORAL, Andrés, Las Formas de Organización Administrativa en México y en Querétaro, México, Talleres Gráficos de Gobernación, 1997.

GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, México Volumen II, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

GORDILLO, Agustin. A, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Tomo I, Ed. Machi, 1974.

GUERRERO, Omar, Introducción a la Administración Pública, México, Harla, 1985.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto, Estado y Territorio, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

KELSEN, Hans, Cfr. Tena Ramírez, Felipe., Derecho Constitucional, México, Porrúa, 1994.

LOPEZ A., Francisco, La Administración Pública, México, Porrúa, 1956.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo., La Administración Pública Federal, México, Trillas, 1995.

MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, México, Harla, 1994.

MARTINEZ SILVA, Mario. Los Sistemas de Personal en la Administración Pública Federal, Tomo I, FCP Y S-UNAM, 1993. 28.

MARGUILES, Newton/ P. RAIA, Anthony, Desarrollo Organizacional, México, 1994, DIANA.

MENDEZ BASUTO, José Manuel, Desconcentración y Descentralización Administrativa Mexicana, México. Ed. Espasa, 1995.

MERKL, Alberto. Teoría General del Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Escapa., 1985.

MORENO, Rodrigo, El Régimen Presidencial y la Administración Pública, México, Revista de Administración Pública No. 43, INAP, Julio-Septiembre 1980.

MUÑOZ AMATO, Pedro, Introducción a la Administración Pública I y II, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973-1974

NAVA NEGRETE, Alfonso., Derecho Administrativo, "Los elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa, Conferencia 1974," México, 1991, U.N.A.M.

NAVARRO PADILLA, Raymundo, La Desconcentración Administrativa y el Fortalecimiento del Pacto Federal, México, Porrúa.

OLVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1991.

QUIROGA LEOS, Gustavo., Organización y Métodos en la Administración Pública, México, Trillas.

RUIZ MASSIEU, José Fco. y LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido., Nueva Administración Pública Federal, México, Ed. Tecnos S.A. 171.

RUIZ MASSIEU, José Francisco., Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, México, Ed. Limusa.

SALINAS, Alberto, La Reforma Administrativa, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés., Derecho Administrativo, Tomo I, México, Porrúa, 1995.

SOLANA MORALES, Fernando., Los Marcos de la Reforma en la Administración. En: R.A.P. 1-54. Antología, México, ediciones I.N.A.P., 1983.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1993.

WILLIAM P, Leonard, Auditoría Administrativa, México, DIANA, 1993.

## OTRAS PUBLICACIONES

APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL, (autores extranjeros), Secretaría de la Presidencia, México, 1975. Pags. 229-371.

AVANCES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL, Secretaría de la Presidencia, 1976.

BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Presidencia de la República, México, 1977.

BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL, Presidencia de la República, México, 1977.

BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. No. 1. Secretaría de la Presidencia D.G.E.A., 1972.

BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS No. 4. Secretaría de la Presidencia D.G.E.A., México, 1975.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

DICCIONARIO LAROUSE ILUSTRADO. México, 1996. Pag. 224.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

LEY DE PLANEACION.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACION ENTRE EL SNPD Y LA PLANEACION ESTATAL, Revista Planeación Democrática, Año 2, No. 19, Octubre 1984, pag. 32.

LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL SEXENIO: RESUMEN, Revista Planeación Democrática, Año 2. No. 21, Diciembre, 1984.



MARCO CONCEPTUAL Y LINEAMIENTOS PARA LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Presidencia de la República, México, 1981.

SE REGLAMENTA EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, Revista Planeación Democrática, Año 2, No. 16, Julio de 1984, Pag. 16.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA 67/68, DESCONCENTRACION. México, Ediciones INAP, 1987.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo.

Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

Programa Hidráulico 1995-2000.

Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000.

Programa de Protección Civil 1995-2000.

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.

Programa Nacional de Población 1995-2000.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1995-2000.

Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología 1995-2000.

Programa Sectorial Agrario 1995-2000.

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energía 1995-2000.

Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000.

Programa del Medio Ambiente 1995-2000.

Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000.

Programa de Pesca y Acuicultura 1995-2000.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Programa de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000.

Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000.

Programa de Vivienda 1995-2000.

Programa Nacional de la Mujer 1995-2000.

# RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

## SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO

Diario oficial de la Federación. Sábado 15 de agosto de 1998 y sus reformas.

### I.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

- Instituto Mexicano de la Radio

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- Casa de Moneda de México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Patronato del Ahorro Nacional.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios Financieros.
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

- Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- Instituto Nacional Indigenista.

**SECRETARÍA DE ENERGÍA**

- Comisión Federal de Electricidad.
- Instituto de Investigaciones Eléctricas.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Luz y Fuerza del Centro.
- Pemex-Exploración y Producción.
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica
- Pemex-Petroquímica.
- Pemex-Refinación.
- Petróleos Mexicanos.

**SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**

- Centro Nacional de Metrología.
- Consejo de Recursos Minerales.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
- Servicio Nacional de Información de Mercados.

**SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL**

- Colegio de Postgraduados.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
- Productora Nacional de Semillas.

**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

- Aeropuerto y servicios auxiliares.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Ferrocarriles Nacionales de México.
- Servicio Postal Mexicano.
- Telecomunicaciones de México.

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN  
PÚBLICA**

- Centro de Enseñanza Técnico Industrial.
- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.
- Centro de Investigaciones de Química Aplicada.
- Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Colegio de Bachilleres.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
- Comisión Nacional de Libros Gratuitos.
- Comité Administrador del Programa Federal de Constitución de Escuelas.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- El Colegio de la Frontera Sur.
- Fondo de Cultura Económica.
- Instituto de Investigaciones Doctor José María Luisa Mora.
- Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

## **SECRETARIA DE SALUD**

- Hospital General de México.
- Hospital General "Dr. Manuel Gea González".
- Hospital Infantil de México "Federico Gómez".
- Instituto Mexicano de Psiquiatría.
- Instituto Nacional de Cancerología.
- Instituto Nacional de Cardiología.
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
- Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirán".
- Instituto Nacional de Senectud.
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía "Dr. Manuel Velazco Suárez".
- Instituto Nacional de Pediatría.
- Instituto Nacional de Perinatología.
- Instituto Nacional de Salud Pública.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

## **SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

## **SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA**

- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

## **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

- Instituto Nacional de ciencias Penales.

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
NO SECTORIZADOS**

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores Dc! Estado.
- Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.

**II.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN PROCESOS  
DE DESINCORPORACIÓN**

**SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CREDITO PÚBLICO**

- Instituto Nacional de capacitación Fiscal.

**SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE,  
RECURSOS NATURALES Y PESCA**

- Forestal Vicente Guerrero.
- Productos Forestales Mexicanos.

**III.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA**

**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

- Notimex, S.A. de C.V.

**SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO**

- Agroasemex, S.A.
- Aseguradora Hidaigo, S.A.
- Banco de Crédito Rural del Centro S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Centro-Norte S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Centro Sur S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Golfo, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Istmo, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Noreste, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Norte, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Occidente, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural del Pacífico-Sur, S.N.C.
- Banco del Crédito Rural Peninsular, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios, Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejercito, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Productora de Cospeles, S.A. de C.V.
- Baja, Mantenimiento y Operación. S.A. de C.V.



**SECRETARÍA DE DESARROLLO  
SOCIAL**

- Distribuidora de Conasupo de Campeche S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo de Hidalgo, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo de Michoacán, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo de Oaxaca, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Pacífico, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo de Tamaulipas S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo de Veracruz, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Bajío S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Centro, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Norte, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Norte- Centro, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Sur, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo del Sureste, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Conasupo Peninsular, S.A. de C.V.
- Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V.
- Liconsa, S.A. de C.V.

## **SECRETARÍA DE ENERGÍA**

- Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
- I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
- Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
- P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
- Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
- Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
- Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.
- Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.
- Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.
- Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.
- Petroquímica Tula, S.A. de C.V.

## **SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**

- Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
- Transportadora de Sal, S.A. de C.V.

## **SECRETARÍA AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL**

- Instituto Nacional de capacitación Del Sector Agropecuario, A.C.

**SECRETARIA DE COMUNICACIONES  
Y TRANSPORTES**

- Aeropuerto de Acapulco, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Aguascalientes, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Ciudad Juárez, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Chihuahua, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Culiacán, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Durango, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Hermosillo, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de La Paz, S.A. de C.V.
- Aeropuerto del Bajío, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Los Mochis, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Mexicali, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Monterrey, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Morelia, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Reynosa, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de San José del Cabo, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de San Luis Potosí, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Tampico, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Tijuana, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Torreón, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Zacatecas, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Zihuatanejo, S.A. de C.V.

## **SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Ensenada S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Salinas Cruz, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario del Centro-Norte S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios del Centro-Norte, S.A. de C.V.
- Servicios a la Infraestructura del Pacífico

## **SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA**

- Centro de Capacitación Cinematográfica A.C.
- Centro de Investigación Científica, Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.
- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- Centro de Investigación en Materiales Avanzados S.C.
- Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.
- Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y diseño del Estado de Jalisco, A.C.

**SECRETARÍA DE  
COMUNICACIÓN PÚBLICA**

- Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Querétaro, A.C.
- Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
- Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A.C.
- Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
- Colegio de la frontera Norte, A.C.
- Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
- Educal, S.A. de C.V.
- El Colegio de Michoacán, A.C.
- Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- Impresora y encuadernación Progreso, S.A. de C.V.
- Instituto de Ecología, A.C.
- Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

**SECRETARÍA DE SALUD**

- Centros de Integración Juvenil, A.C.

**IV.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA EN PROCESO DE DESINCORPORACIÓN**

**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

- El Nacional Guanajuato, S.A. de C.V.
- Fabricas de Papel Tuxtepec, S.A. de C.V.
- Mexicana de Papel Periódico, S.A. de C.V.
- Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.
- Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V.
- Voz e Imagen de Cananena, S.A. de C.V.

**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

- Ahmsa Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, S.A. de C.V.
- Almacenadora Centro Occidente, S.A.
- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
- Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.
- Exportadores asociados, S.A. de C.V.
- Ocean Garden Products, Inc.
- Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A.
- Terrenos de Jáltipan, S.A.
- Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V.
- Recreo-Mex, S.A. de C.V.
- Terrenos Recreo, S.A. de C.V.

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

- Incobusa, S.A. de C.V.

## **SECRETARÍA DE ENERGÍA**

- Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A. de C.V.
- Compañía de Luz y fuerza del Centro, S.A.
- Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.
- Compañía mexicana Meridional de Fuerza, S.A.
- Distribuidora de Gas de Querétaro, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Gas del Estado de México, S.A. de C.V.
- Terrenos para Industrias, S.A. de C.V.

## **SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL**

- Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.
- Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.

## **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

- Administración Portuaria de Guaymas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Cancún, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Cozumel, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Huatulco, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Mérida S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Minatitlán, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Oaxaca, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Tapachula, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Veracruz, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Villahermosa, S.A. de C.V.

**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES  
Y TRANSPORTES**

- Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.
- Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario del Sureste, S.A. de C.V.
- Satélites Mexicanos, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios del Sureste, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, S.A. de C.V.
- Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V.

**V.- FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

**SECRETARÍA DE LA DEFENSA  
NACIONAL**

- Fideicomiso para Construcciones Militares.

**SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO**

- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda.
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.
- Fondo para el Desarrollo Comercial.
- Fondo Nacional del Fomento al Turismo.



**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
- Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla.
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

**SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**

- Fideicomiso de Fomento Minero.

**SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL**

- Fideicomiso de Riesgo compartido.

**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal De la Marina Mercante Nacional
- Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

- Fideicomiso para la Cineteca Nacional
- Fondo para la Información y Documentación para la Industria.
- Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.

**SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

- Fondo de Fomento y Garantía Para el consumo de los Trabajadores.

**SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA**

- Fideicomiso Fondo Nacional De Fomento Ejidal.

## VI.- FIDEICOMISO PÚBLICOS EN PROCESO DE DESINCORPORACIÓN

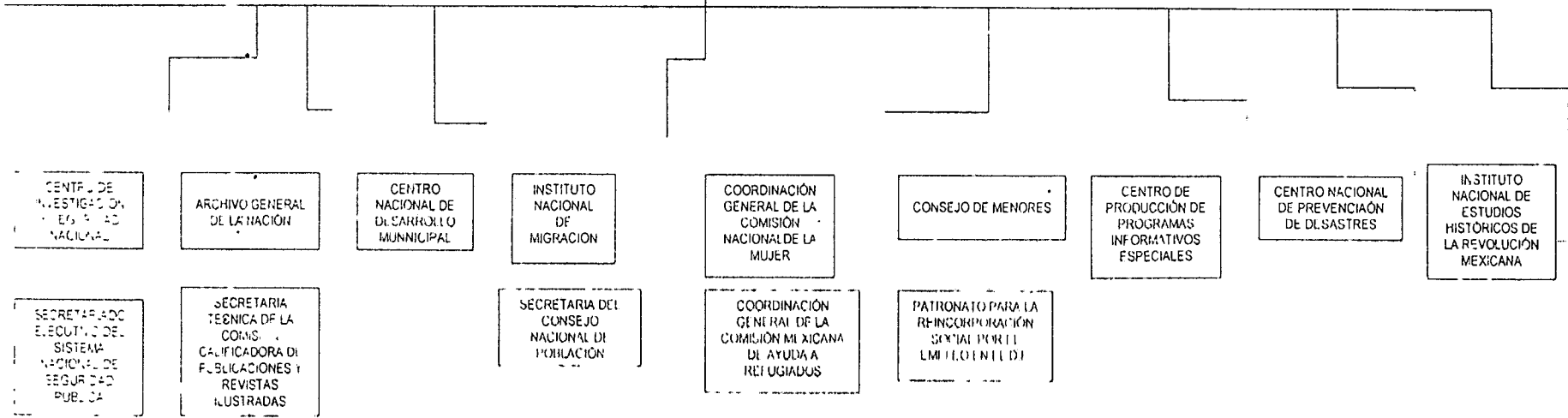
**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES  
Y TRANSPORTES**

{ - Fideicomiso para la Comisión  
Nacional de Caminos  
Alimentadores y Aeropistas.

Esta relación no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni los referidos en el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Pareestatales.

# SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

ORGANOS  
DESCONCENTRADOS  
DE LA  
SECRETARÍA DE  
GOBERNACION



CENTRO DE INVESTIGACION Y ESTADÍSTICA NACIONAL

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

COORDINACIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA MUJER

CONSEJO DE MENORES

CENTRO DE PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS INFORMATIVOS ESPECIALES

CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

SECRETARADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

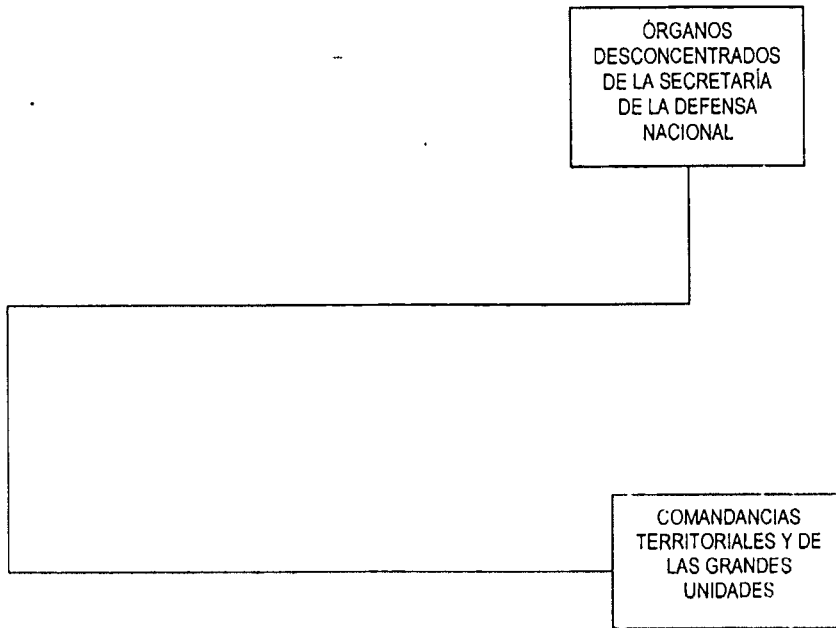
SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN CALIFICADORA DE PUBLICACIONES Y REVISTAS ILUSTRADAS

SECRETARÍA DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

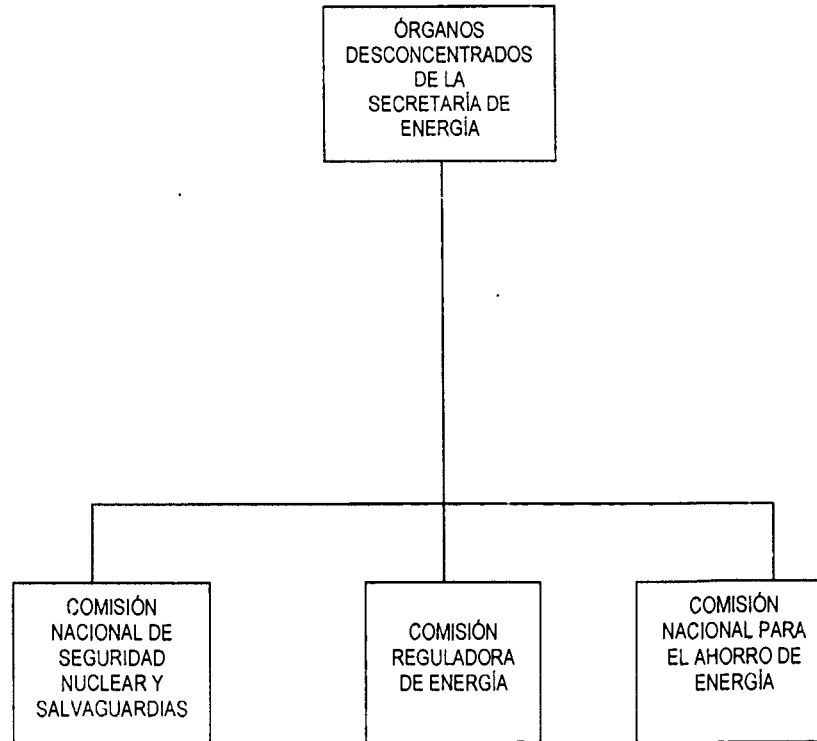
COORDINACIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS

PATRONATO PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIAL POR EL LMI FLORENTI

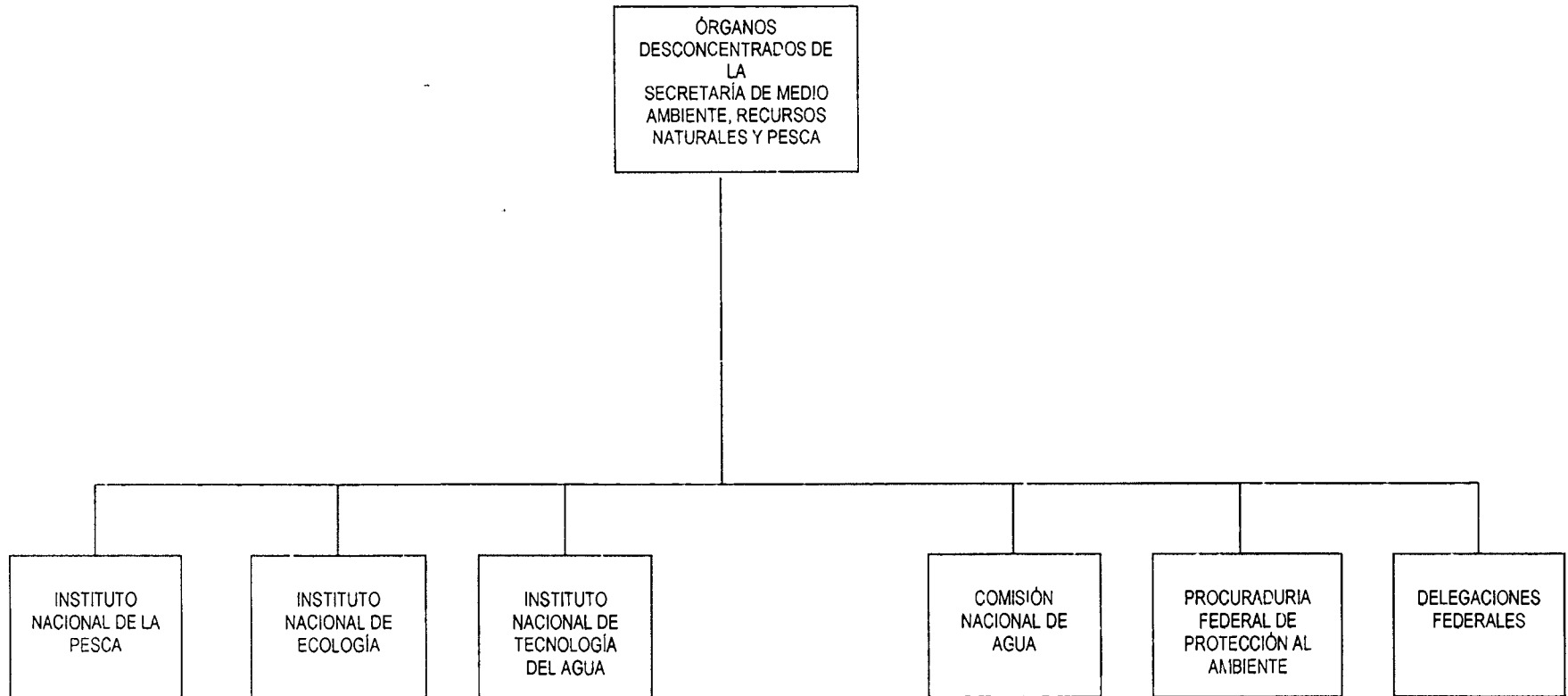
# SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL



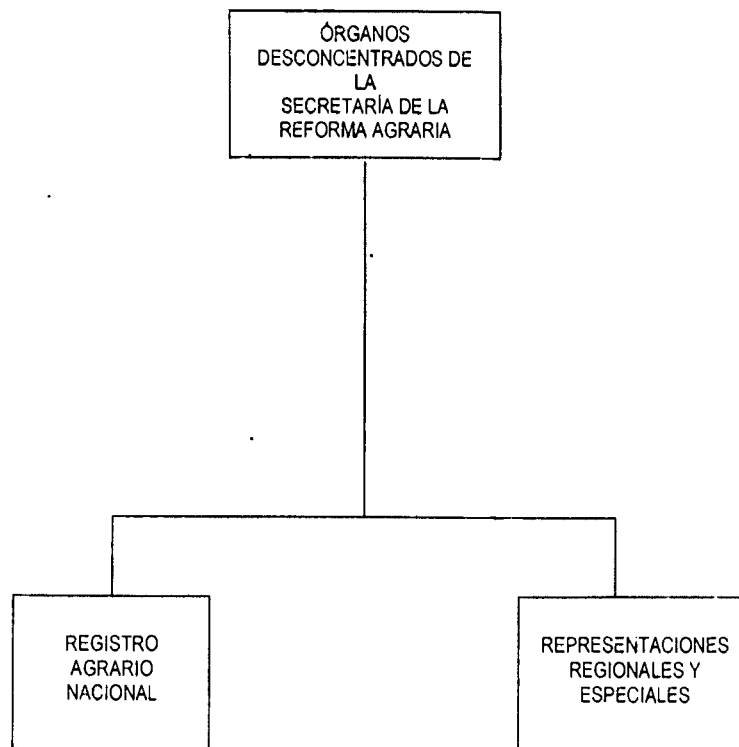
# SECRETARÍA DE ENERGÍA



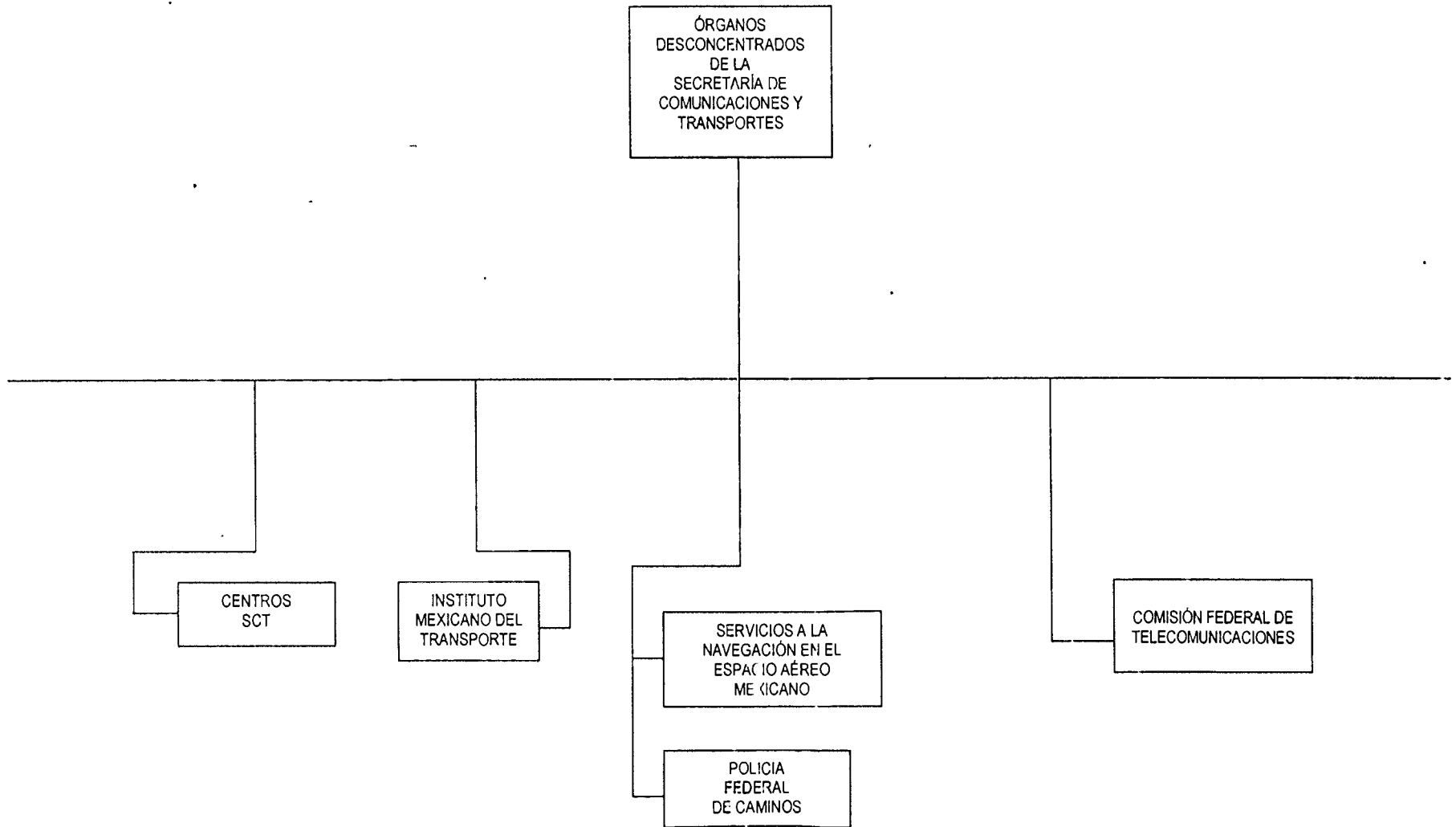
# SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA



# SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

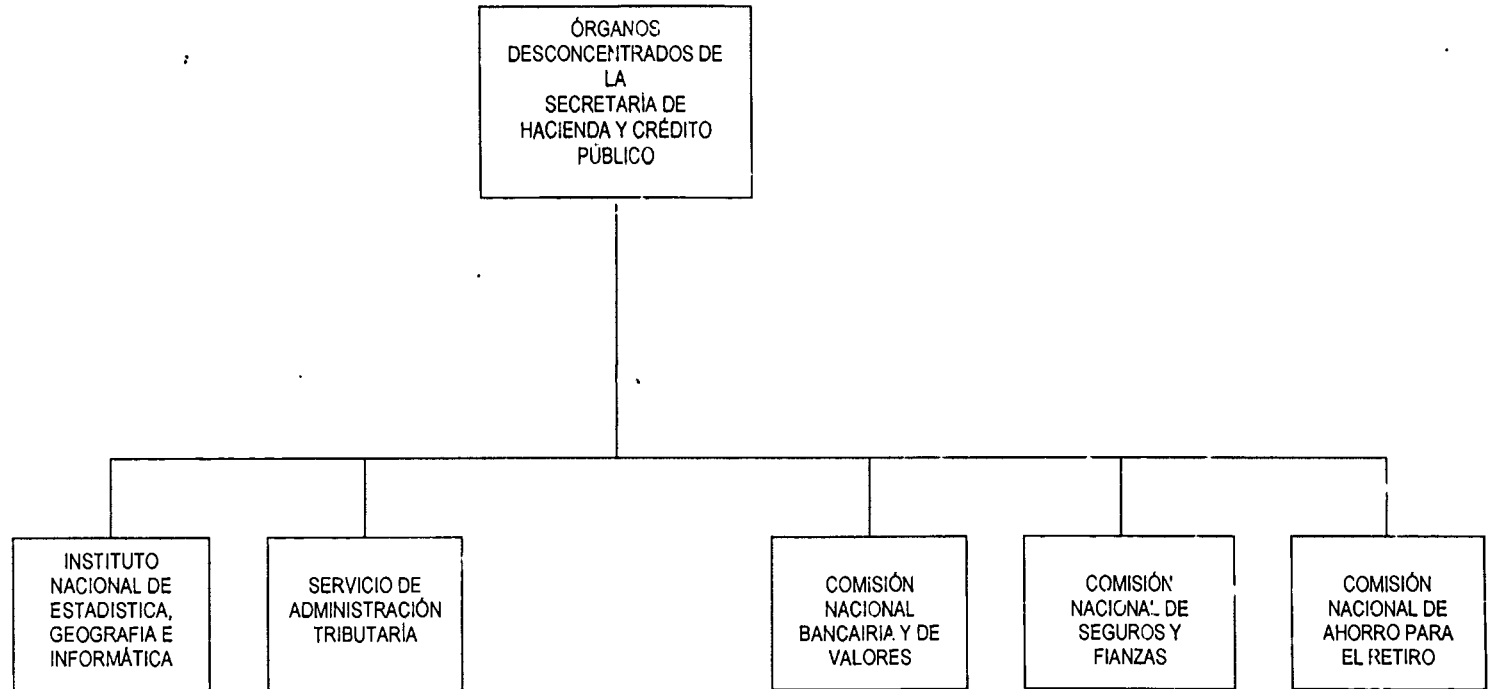


# SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

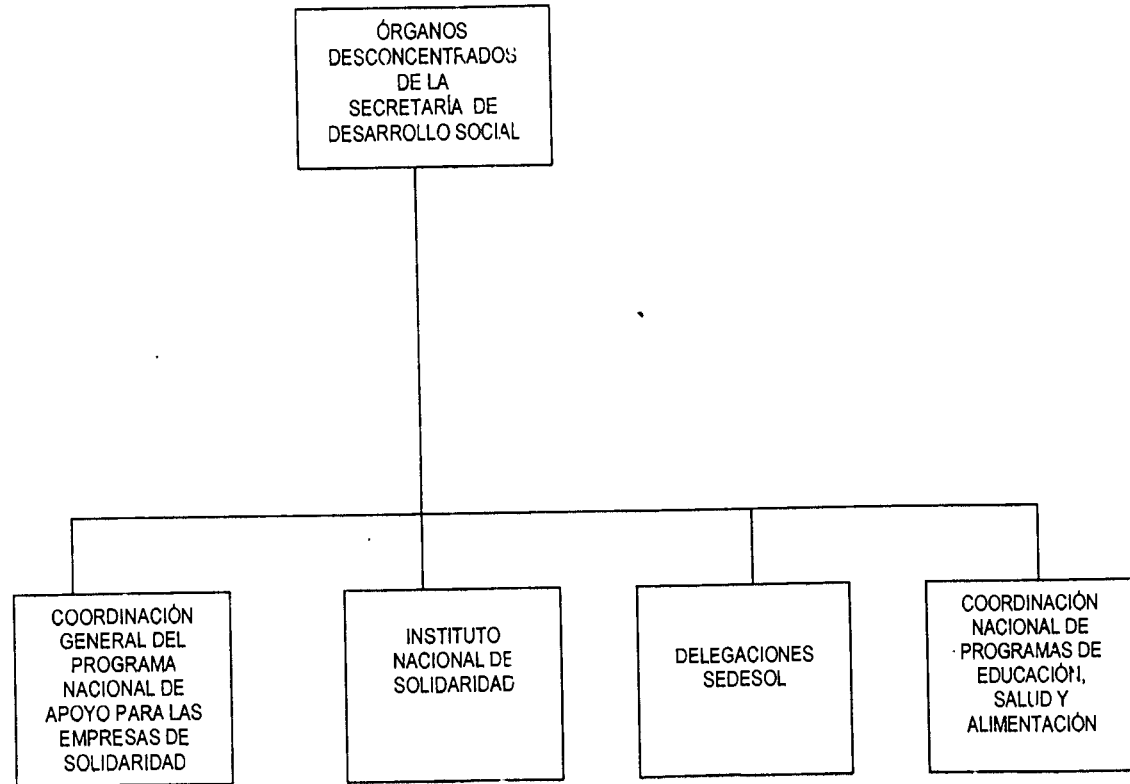




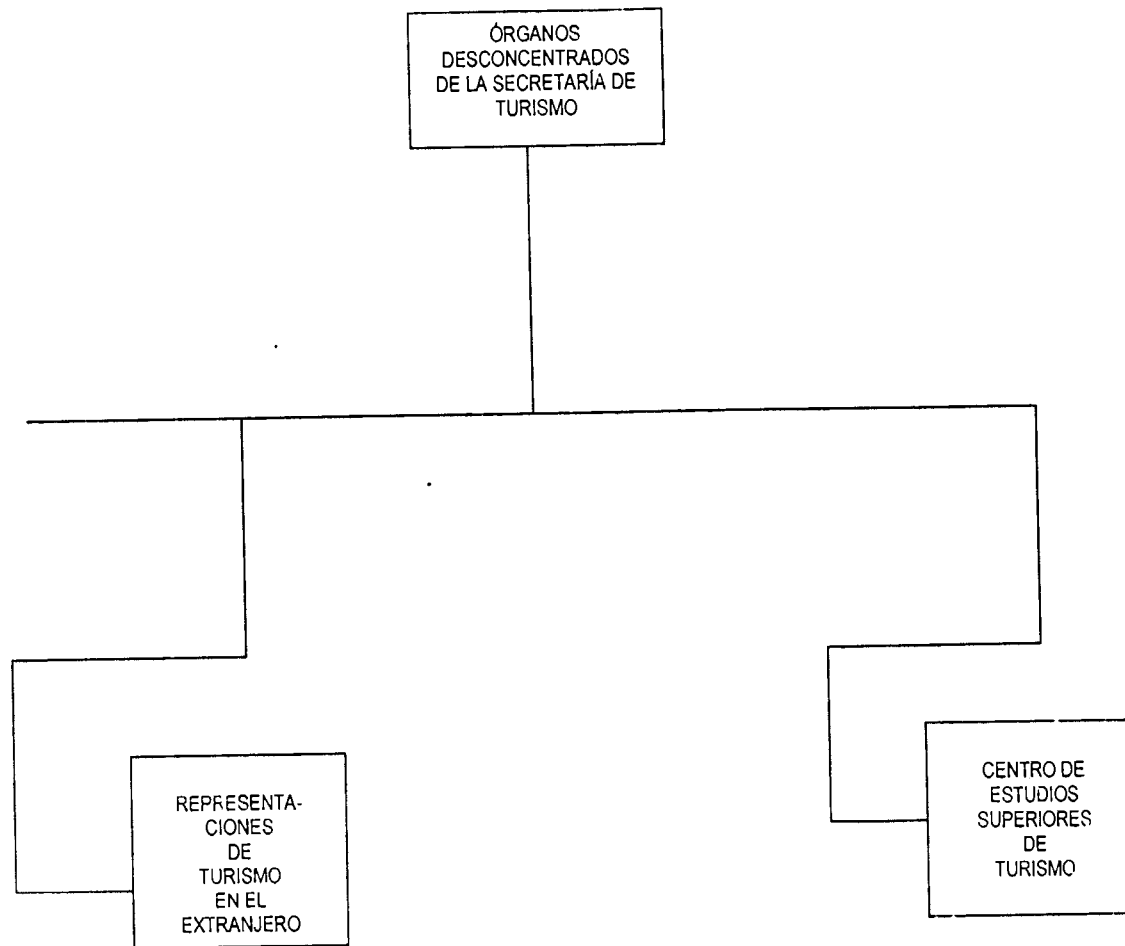
# SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



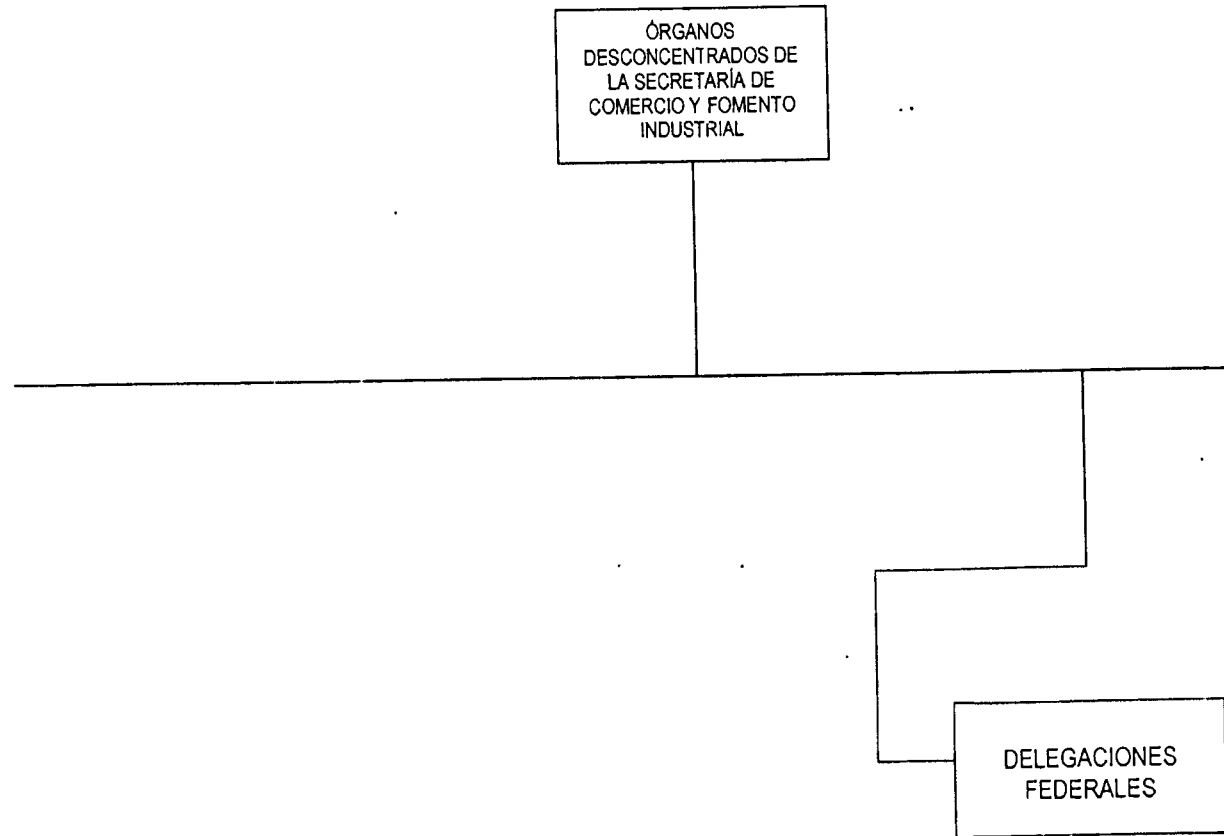
# SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL



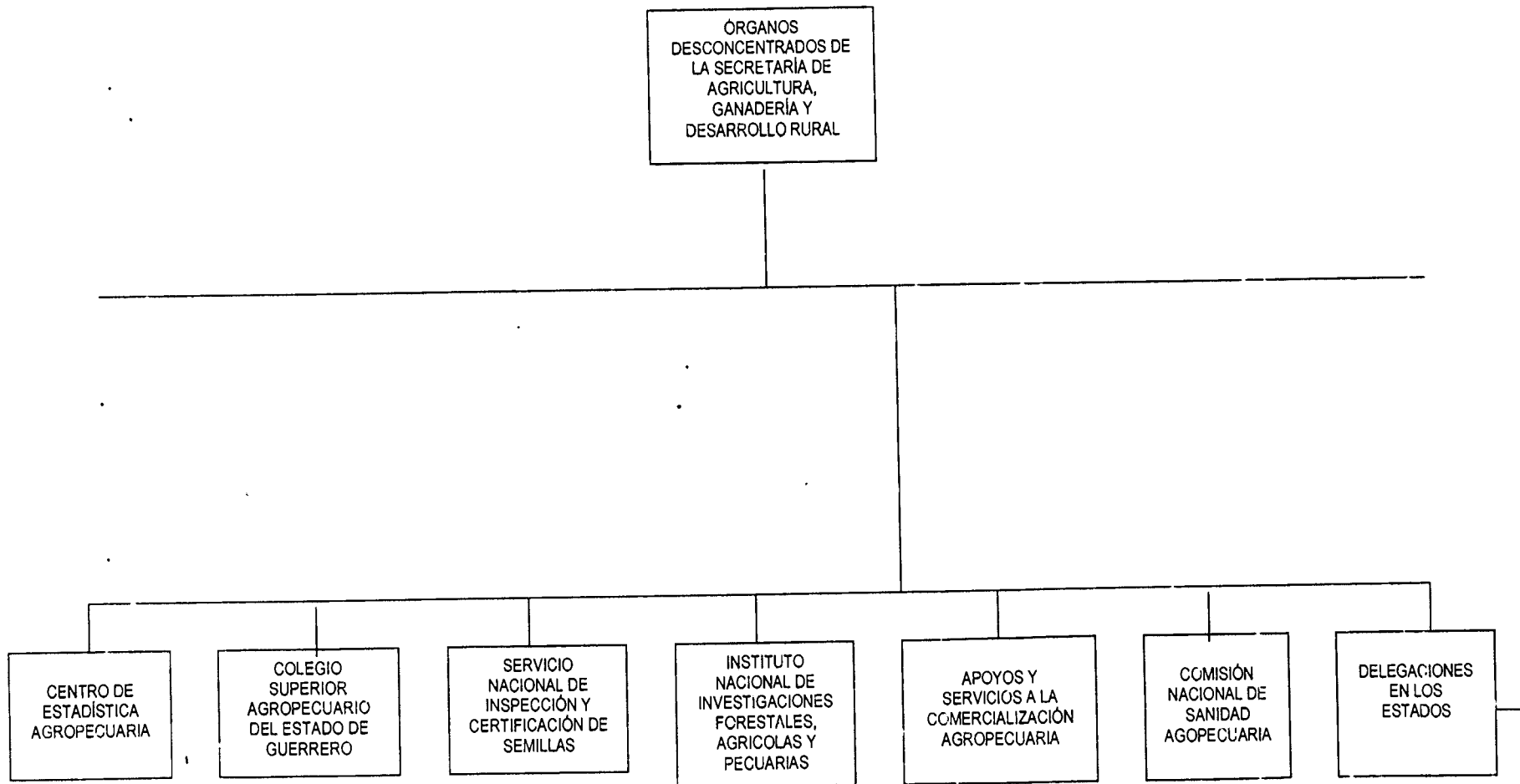
# SECRETARÍA DE TURISMO



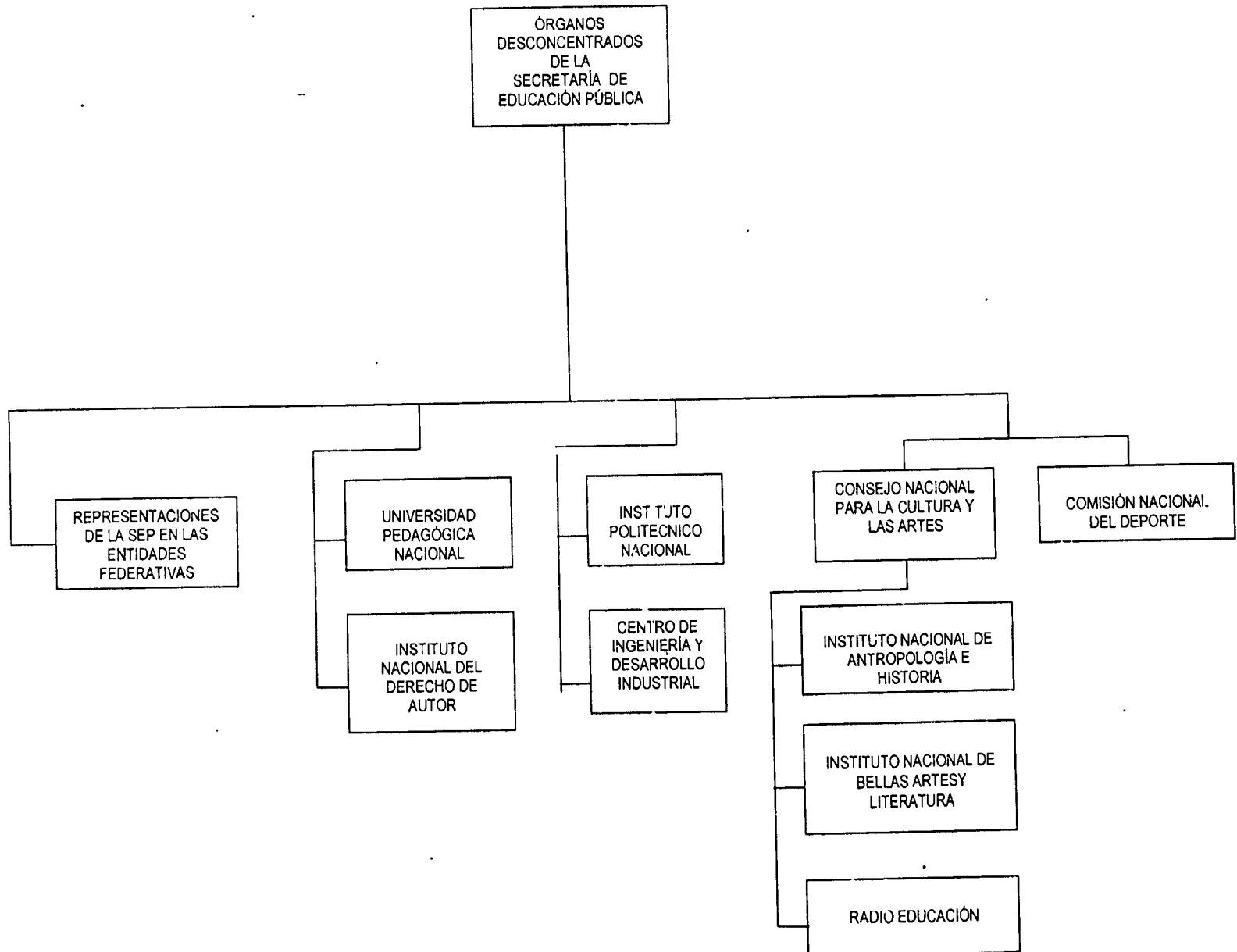
# SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL



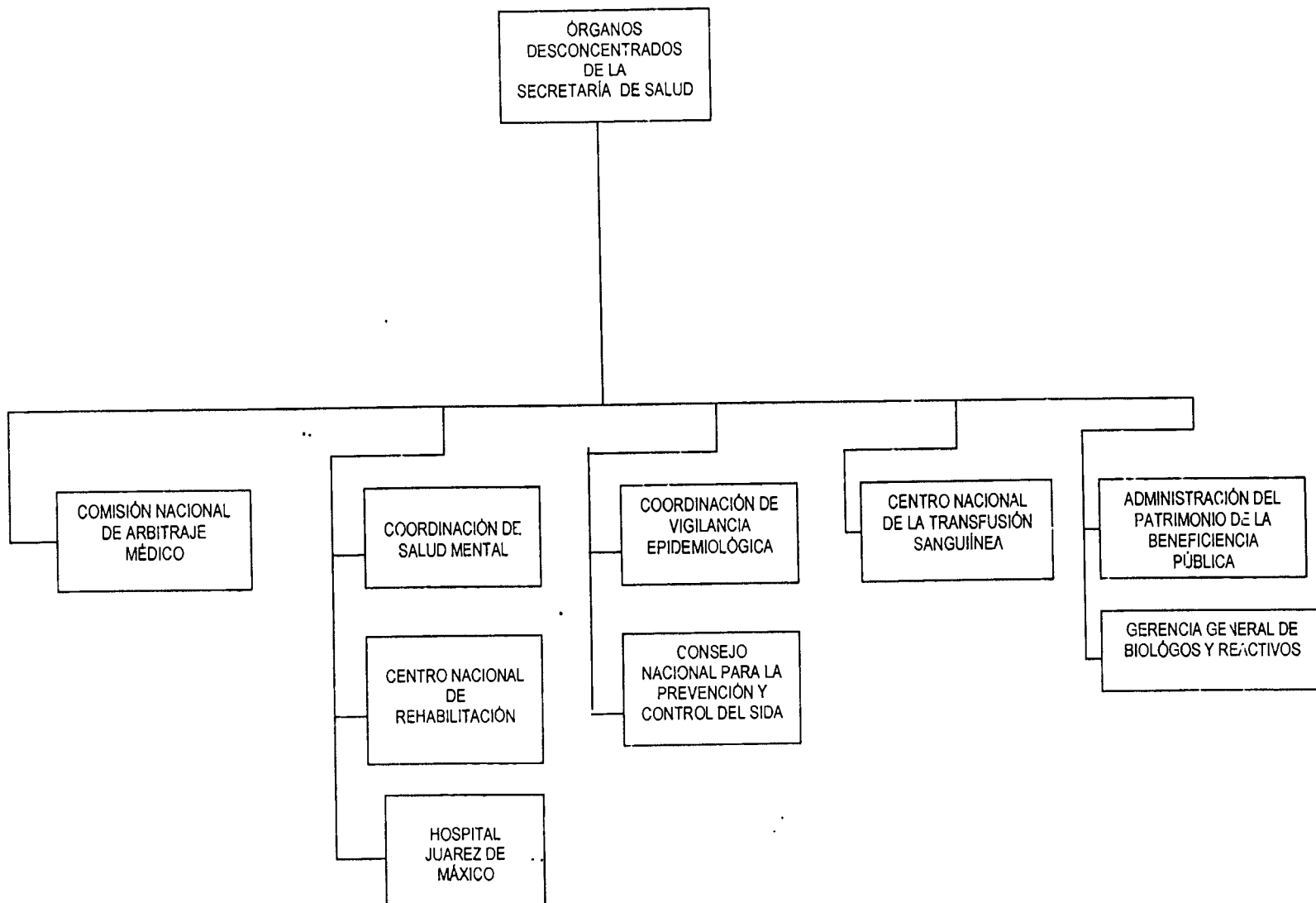
# SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL



# SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

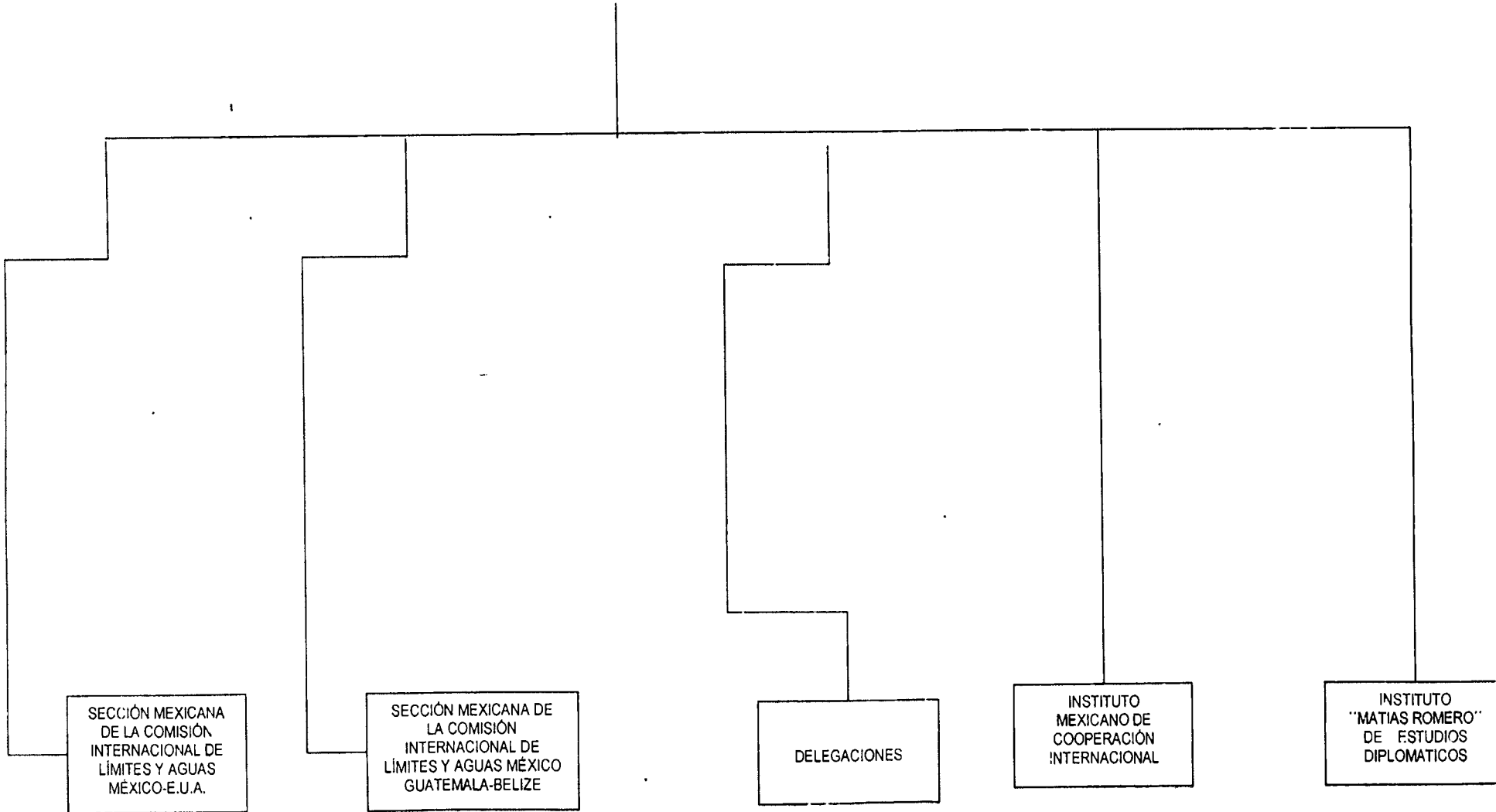


# SECRETARÍA DE SALUD



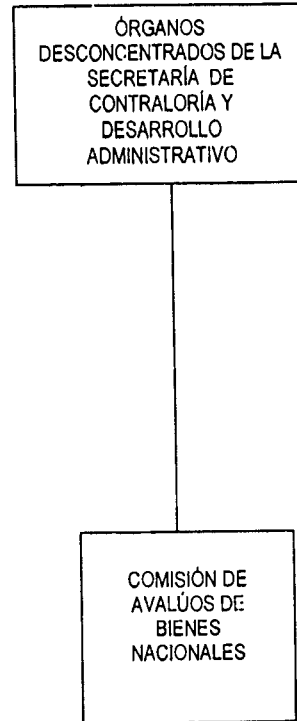
# SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

ÓRGANOS  
DESCONCENTRADOS DE  
LA SECRETARÍA DE  
RELACIONES  
EXTERIORES

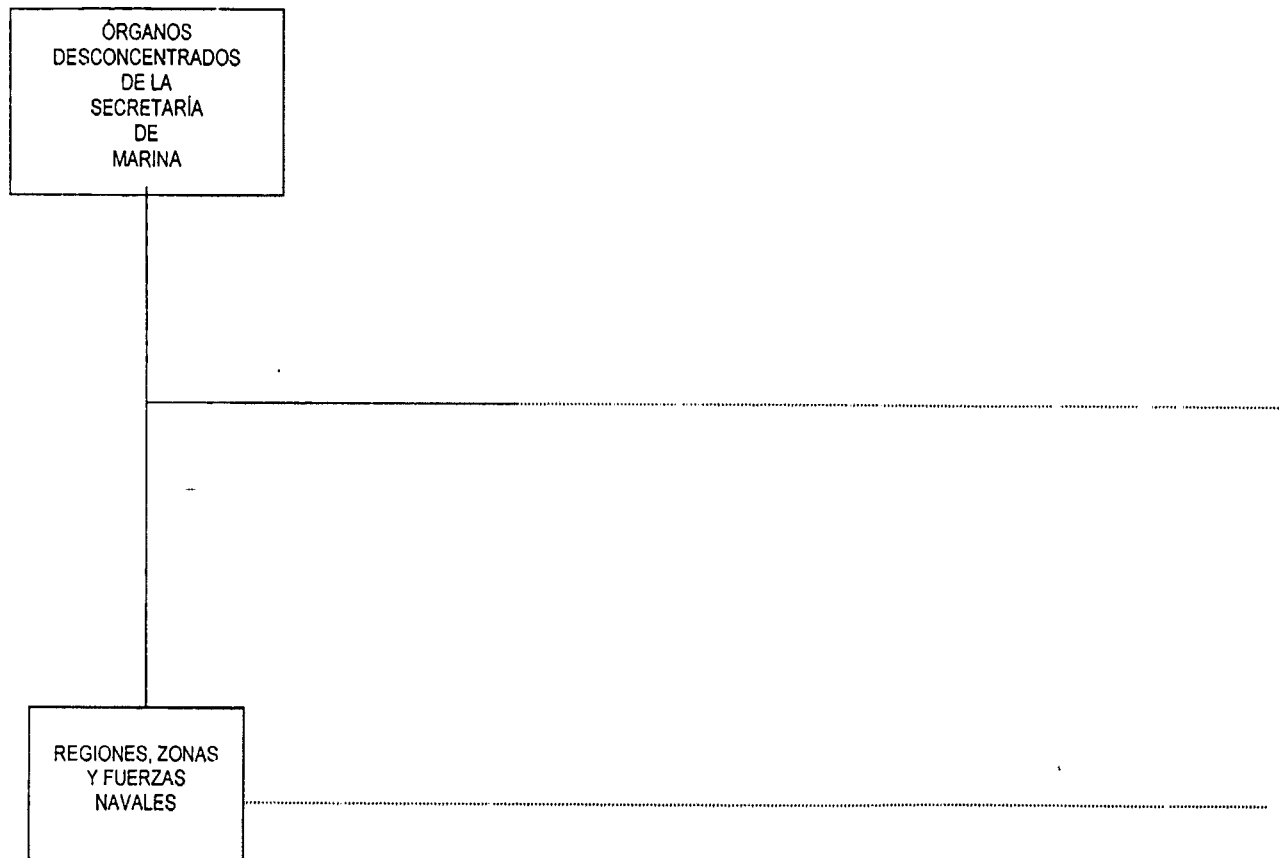




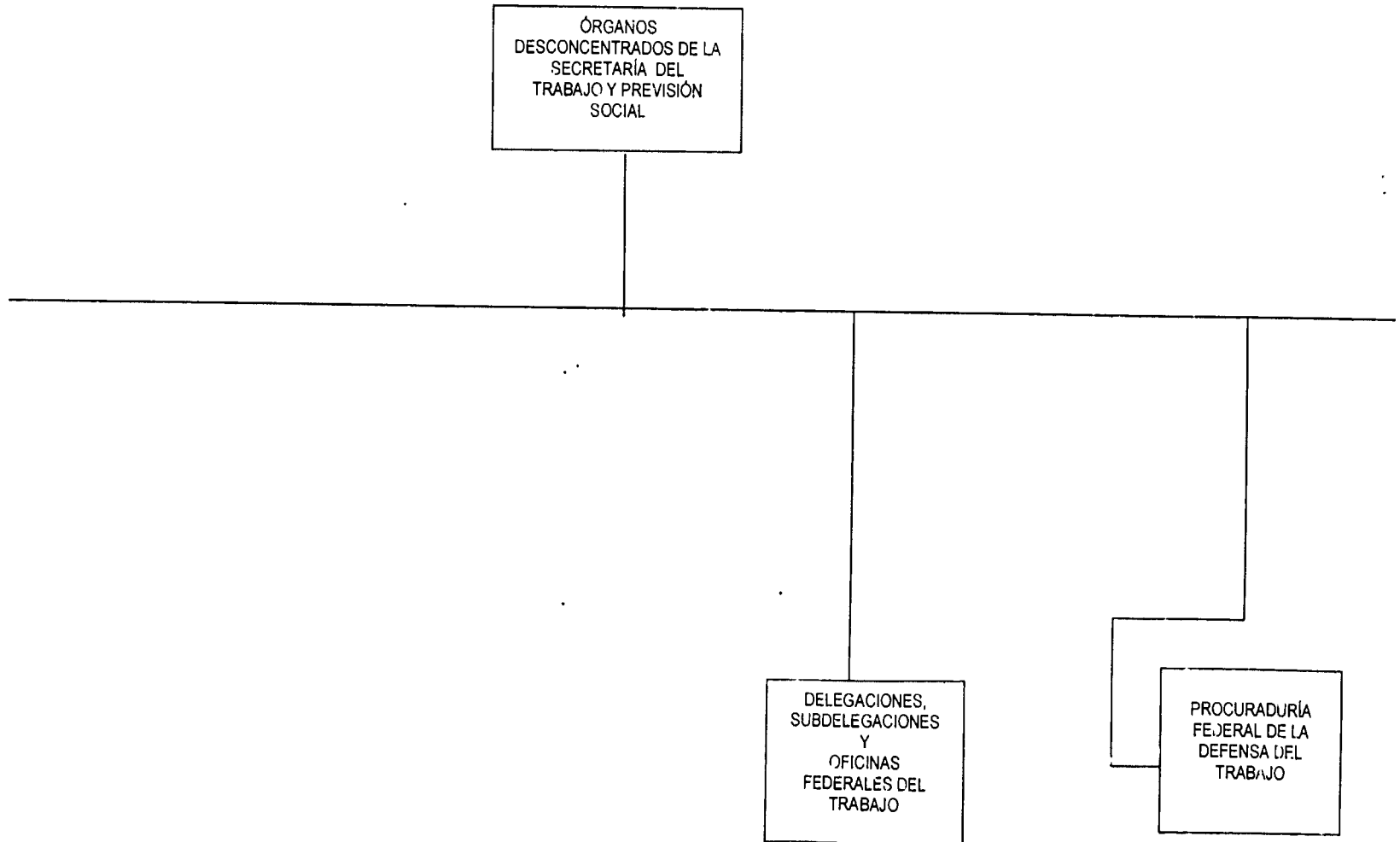
# SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO



# SECRETARÍA DE MARINA



# SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL



# PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

