

CUARTA PARTE

CAPITULO II

La Administración Federal Desconcentrada	151
1. <i>La diversidad de órganos desconcentrados federales</i>	151
1.1 Descripción general	151
1.2 Los órganos desconcentrados de las administraciones federales	152
2. <i>Análisis crítico de la administración federal desconcentrada</i>	157
2.1 Un fenómeno de excrecencia administrativa	157
2.2 Un instrumento poderoso de centralización	159

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION FEDERAL DESCONCENTRADA ¹

1. LA DIVERSIDAD DE ORGANOS DESCONCENTRADOS FEDERALES

1.1 Descripción general

El gobierno federal dispone de un número importante de órganos desconcentrados a nivel estatal que le son directamente subordinados.

Salvo excepciones que serán expuestas ulteriormente, todas las secretarías y departamentos administrativos están representados en las circunscripciones de los Estados.

Igualmente, un número significativo de entidades de la administración federal paraestatal han juzgado necesario crear servicios periféricos.

La administración federal desconcentrada está, pues, compuesta de una parte de órganos dependientes de las secretarías de Estado (centros,

1 Esta designación genérica comprende al conjunto de organismos federales que tienen representaciones permanentes en los Estados, sea cual fuere su situación jurídica.

representaciones, delegaciones, inspecciones) y, por otra parte, de sucursales o agencias de las entidades paraestatales.

El fundamento jurídico de la existencia de los órganos desconcentrados de la administración federal centralizada, es el artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*:

“...las secretarías y departamentos administrativos podrán tener órganos desconcentrados que les serán jerárquicamente subordinados. Estos tendrán atribuciones específicas que les permitan decidir por ellos mismos, en el marco de sus competencias, y siempre sobre la base de las leyes aplicables”.

Hagamos notar que este artículo no obliga a las secretarías o departamentos a ajustarse a los límites estatales. Sus órganos periféricos pueden situarse entonces por debajo o por encima de este nivel.

Los titulares de los órganos desconcentrados dependen funcionalmente de México o de alguna otra instancia regional.² Por consecuencia, están enmarcados en un sistema de autoridad vertical. Su única autoridad de síntesis es el Presidente de la República. Cada uno de ellos obedece directamente a las instancias centrales o regionales de la secretaría u organismo descentralizado que representa.

1.2 Los órganos desconcentrados de las administraciones federales

Un examen rápido de los organogramas que aquí se adjuntan, muestra claramente la profusión de las dependencias federales representadas en los Estados.

Para facilitar el estudio agrupamos los órganos desconcentrados de las entidades federales paraestatales bajo la rúbrica de las secretarías cabeza de sector que corresponden en cada caso.

2 Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha agrupado sus servicios exteriores alrededor de administraciones fiscales regionales: noreste, occidente, centro, norte-centro, peninsular, noroeste, sureste, golfo-centro, pacífico-centro, Hidalgo-Estado de México y zona metropolitana de la ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Difusión Fiscal. *La Desconcentración Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. México, 1975, pp. 7-11.

Otras secretarías (Comercio; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Educación) eligieron el marco de los Estados.

En efecto, un decreto presidencial del 17 de enero de 1977, organiza la administración federal paraestatal en sectores, bajo la coordinación y tutela de los secretarios y los jefes de departamentos administrativos.

Esto no significa, sin embargo, que los representantes de las secretarías o departamentos tengan forzosamente una autoridad directa sobre los órganos desconcentrados de las entidades paraestatales. Así, la relación de coordinación, planeación y control se da esencialmente entre las instancias centrales respectivas.

De cualquier forma, dicho decreto nos permite presentar de una forma más sistemática el conjunto de la administración federal desconcentrada. Nos ofrece pues un marco de referencia y sobre todo un método de clasificación.

Generalmente, los órganos desconcentrados están localizados en las capitales de los Estados, pero su campo de acción se extiende a los otros Municipios. Esto no excluye que adopten a veces otra delimitación territorial, según sus necesidades específicas.

Con el fin de no ser repetitivos, nos limitaremos a hacer algunas observaciones a propósito de cada uno de los Estados estudiados.

Hidalgo

Todas las secretarías disponen de representaciones permanentes a excepción de las de Relaciones Exteriores y de Marina.

El Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y de la Huasteca Hidalguense (PIVMHH), organismo descentralizado federal con competencia territorial, creado por decreto del Presidente de la República del 12 de diciembre de 1952, amerita una mención especial.

A pesar de que su presupuesto es totalmente federal, el presidente del consejo de administración es el gobernador de Hidalgo, pero el Presidente de la República se reserva el nombramiento del director general.³

Este organismo público es competente en cuarenta y cuatro de los ochenta y cuatro Municipios hidalguenses. Tiene misiones muy exten-

3 Su director general depende de la Coordinación General del Plan Nacional de Grupos Marginados y Zonas Deprimidas de la Presidencia de la República (COPLAMAR).

didadas, que son para esta zona: salud, educación, caminos, irrigación, extensionismo agrícola e investigación antropológica.

Su importancia en Hidalgo puede ser mejor apreciada si se sabe que su presupuesto de inversión fue, en 1977, de 80 millones de pesos.⁴ A título de comparación notemos que el gobierno estatal destinó a las obras públicas durante ese mismo año la suma de 59.9 millones de pesos.

El PIVMHH tiene una gran importancia social, económica y política. Su control es, por consecuencia, duramente disputado.

Nuevo León

El conjunto de la administración federal centralizada⁵ está representado en este Estado, salvo la Secretaría de Marina. Además, unos sesenta organismos públicos federales tienen ahí sede permanente.

Monterrey es un centro administrativo regional, aunque esta denominación no existe formalmente en México. Es así como la administración fiscal regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubre también el Estado vecino de Tamaulipas. Igualmente hacen las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Educación Pública, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Comisión Federal de Electricidad.⁶

La importancia industrial de Nuevo León⁷ nos invita a citar brevemente las dependencias federales que son ahí responsables de dicha actividad económica.

Las principales empresas públicas u organismos descentralizados son: Petróleos Mexicanos, Fertilizantes Mexicanos, Fundidora Monterrey y Comisión Federal de Electricidad.

4 González, [Odilón], *Director Adjunto del PIVMHH* Entrevista concedida en el marco de este estudio. Ixmiquilpan, Hidalgo, 7 de abril de 1978.

5 Definición del artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

6 *Bases para el desarrollo del Estado de Nuevo León, Capítulo relativo a las estructuras administrativas*. Monterrey, diciembre de 1976, p. 641.

7 37.5 por ciento de la población activa del Estado; 11.5 por ciento del valor de la producción manufacturera mexicana en 1974. *La Campaña Presidencial en Cifras*. Número de Nuevo León, pp. 79-84.

En el terreno financiero se pueden enumerar las sucursales del Banco de México, de Nacional Financiera, del Banco Internacional, del Banco Mexicano, del Banco Regional del Norte, del Banco Nacional de Comercio Exterior, del Banco Nacional Urbano, de Aseguradora Mexicana, y de Aseguradora Hidalgo.⁸

Finalmente, en lo que concierne a la planeación y promoción industrial, están representadas en el Estado la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

La administración estatal, por su parte, cuenta en esta materia con la Dirección de Promoción Industrial en el seno de la Secretaría de Promoción Económica y Obras Públicas. Creó también un fideicomiso para desarrollar la zona industrial de la ciudad de Linares.

El gobernador preside, por otra parte, varias comisiones mixtas, formadas con el fin de promover el crecimiento económico en general e industrial en particular.

Sinaloa

Dada la importancia de las actividades agrícolas en este Estado (51.3 por ciento de la población activa en 1970),⁹ nos interesamos más específicamente en los órganos federales desconcentrados encargados de las cuestiones administrativas en esta materia.

Primeramente, la representación general de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos está dividida en varias áreas: planeación; programa agrícola; programa ganadero; programa forestal y de la caza, y administración de sistemas de riego y construcción. A esto hay que agregar las unidades de administración interna, de organización y métodos, de orientación al público y de control interno.

Las entidades del sector agrícola son: Centro de Investigación Agrícola y Pecuario, Comisión Nacional de Fruticultura y Productora Nacional de Semillas.

8 Comité Promotor del Desarrollo Socio Económico del Estado de Nuevo León. Op. cit., p. 616.

9 Esta cifra incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Secretaría de Recursos Hidráulicos. Op. cit., p. 72.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), está también estrechamente ligada a las actividades agrícolas, ya que tiene una función regularizadora del mercado. Lo hace especialmente por medio de la fijación de precios mínimos de garantía a los productos agrícolas.

En el terreno financiero varios bancos y fondos de fomento actúan en Sinaloa: Banco Nacional de Crédito Rural del Pacífico Norte; Agencia de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera y, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Avicultura y Ganadería (FIRA).

A lo anterior, hay que agregar la delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la del Instituto Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Rurales, así como las representaciones de Almacenes Nacionales de Depósito y de Fertilizantes Mexicanos.

Por su parte, el gobierno estatal interviene también en esta materia, aunque de manera sensiblemente más modesta. Lo hace por medio del organismo descentralizado Desarrollo Integral de la Comunidad Rural y de la Dirección del Programa Agrícola, que depende de la Secretaría del Desarrollo Económico. Además el organismo descentralizado estatal Viveros de Sinaloa, es instrumento de un programa de impulso a la fruticultura.¹⁰

Yucatán

En yucatán una rama de la administración federal desconcentrada parece revestir un interés particular. Se trata de los servicios relativos a la pesca¹¹ (440 kilómetros de litoral, séptimo productor nacional en volumen en 1975).¹²

El Departamento de Pesca dispone de una delegación en el Estado. Esta delegación opera por medio de los siguientes departamentos:

10 Ver capítulo precedente.

11 Al igual que los organismos responsables de financiar, industrializar y comercializar el henequén. Ver capítulo siguiente.

12 *Enciclopedia de México*, p. 469.

tecnología pesquera, agricultura, inspección y vigilancia, capacitación, promoción, construcción e investigación sobre biología marina.¹³

De la misma manera han creado órganos permanentes en el territorio estatal el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Productos Pesqueros Mexicanos y la Secretaría de Marina.

En lo que se refiere a las acciones de la administración estatal en esta materia, puede decirse que son muy limitadas. Un departamento de promoción pesquera forma parte de la Dirección de Desarrollo Económico. Sus medios son muy elementales: tres empleados y carecen de presupuesto de inversión.¹⁴

2. ANALISIS CRITICO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL DESCONCENTRADA

2.1 Un fenómeno de excrecencia administrativa

Habría mucho que decir sobre la administración federal desconcentrada. Estudios más profundos son sin duda necesarios para explorar las numerosas y complejas implicaciones de su acción en el ámbito estatal.

El propósito principal de este estudio no es emprender un análisis exhaustivo de este tema. Nos limitaremos pues a hacer algunas observaciones sobre el número y diversidad de los órganos federales desconcentrados.

La primera observación se refiere a su multiplicidad —desde agentes de información hasta compañías aseguradoras— lo que permite al gobierno federal intervenir en prácticamente todos los campos de la vida estatal.

13 Nava, Rafael. *Delegado del Departamento de Pesca en el estado de Yucatán*. Entrevista privada concedida en el marco de este estudio. Mérida, 9 de marzo de 1978.

14 “La existencia del Departamento de Pesca en la administración estatal es casi simbólica. En realidad sólo realizamos dos funciones: ser portavoz de los intereses de Yucatán en materia de pesca y fundar técnicamente las solicitudes que el gobernador presenta ante el Gobierno Federal”. Rijani Carlos. *Jefe del Departamento de Pesca del Gobierno de Yucatán y jefe del Departamento de Construcción en la Delegación Federal del Departamento de Pesca en el Estado*. Entrevista privada, Mérida, 9 de marzo de 1978.

Una segunda observación es la ausencia de una instancia federal horizontal en los Estados. Como se ha dicho, la única autoridad común de este vasto conjunto es el Presidente de la República.

Hay, entonces, un vacío que el gobernador intenta cubrir, pues no hay sino él, y es nuestra tercera observación, capaz de tener esa ambición, aun cuando no logre satisfacerla.

En cuarto lugar, quisiéramos observar las dificultades de coordinación de este conjunto administrativo, como efecto directo de su dimensión, diversidad y alejamiento de la autoridad de síntesis.

“La coordinación entre los organismos federales en el Estado no es formal. Se realiza sobre todo por acuerdos bipartitas, de manera ocasional y coyuntural, lo que afecta la eficacia de las acciones públicas”.¹⁵

Otros obstáculos para el buen funcionamiento de la administración federal desconcentrada son los traslapes, el aislamiento o la división irracional de ciertos servicios, por ejemplo: correos y telégrafos.¹⁶

No debemos olvidar tampoco los efectos de las luchas intraburocráticas que obligan a tejer alianzas y contraalianzas. Las repercusiones de la política nacional y estatal, así como las rivalidades entre secretarios, o entre éstos y el gobernador, tienen efectos concretos sobre el plan de la coordinación a nivel estatal de los órganos federales desconcentrados.

La causa principal de una presencia federal tan variada y poderosa en relación a los medios de que disponen las autoridades estatales, nos parece ser el fruto de una voluntad política para fortalecer al poder central, más que de una estrategia administrativa.

15 Comité Promotor del Desarrollo Socio Económico del Estado de Sinaloa. *Bases para el Desarrollo del Estado de Sinaloa. Capítulo relativo a la administración pública*. Culiacán, diciembre de 1976, p. 520.

16 La creación reciente a nivel estatal de las representaciones generales de las secretarías de Programación y Presupuesto; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de Educación Pública; de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como del Departamento de Pesca, entre otras dependencias, contribuye a discernir mejor los límites de competencias entre los organismos federales. Estas medidas han sido adoptadas en su mayoría en el marco del programa de desconcentración de la administración pública federal, que se integra al Programa de Reforma Administrativa.

2.2 Un instrumento poderoso de centralización

El aparato desconcentrado se revela como un medio privilegiado del cual se sirve el gobierno federal con el fin de asentar su autoridad sobre todo el territorio nacional. Este aspecto nos parece tanto más justo en vista de que México es, constitucionalmente, un país federal.

Ahora bien, un principio esencial del federalismo es que la competencia del Estado miembro es la regla, en tanto que la de los poderes federales constituye la excepción.

Es evidente que la separación absoluta de las competencias federales y estatales es impracticable por la complejidad creciente de la vida administrativa. Y esto como consecuencia tanto de la ampliación del papel de los poderes públicos y de las nuevas necesidades de la población, como de la sofisticación técnica.

Por consecuencia, no es viable buscar paralizar cualquier repartición de competencias entre los dos ámbitos gubernamentales.

A pesar de lo anterior, creemos que el pacto federal debe implicar la existencia de Estados suficientemente poderosos con funciones administrativas extendidas; además de sus competencias constitucionales y legislativas. Si las cosas suceden a la inversa, ello equivale a negar el principio de base que sustenta el sistema.

En el caso que nos concierne hemos constatado que el Estado federal acrecentó progresivamente sus competencias por las vías constitucional, legislativa y reglamentaria, mucho más allá de las disposiciones originales de la Carta de 1917.

Constatamos ahora que las competencias federales (exclusivas y concurrentes) se traducen en el territorio nacional en la existencia de un aparato federal desconcentrado sin medida común con las administraciones estatales. ¹⁷

17 "La centralización en México comienza vigorosamente durante los años veinte. Después ésta se manifestó como federalización. Quiero decir con esto la toma bajo su responsabilidad por el Gobierno Federal, de las nuevas áreas de acción de los poderes públicos". Moreno Sánchez, Manuel. Op. cit., pp. 48-49.

Necesariamente debemos considerar la conjunción de los dos hechos evocados como reveladores de un proceso centralizador particularmente vivo.

En efecto, hemos visto que el gobierno federal dispone de los instrumentos necesarios para tomar casi integralmente en sus manos los asuntos de cualquier Estado.

Pero un análisis superficial de los órganos desconcentrados podría llevarnos a concluir que éstos son completamente refractarios a la influencia del gobernador, dada su cantidad, diversidad y recursos técnicos y monetarios.

Ahora bien, éste no es el caso. El gobernador puede, si se cumplen ciertas condiciones, participar decisivamente como elemento integrador de este universo administrativo.