



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO Y SUS REPERCUSIONES
EN LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES EN EL PRIMER TRIENIO
DEL GOBIERNO ACTUAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
ARNOLDO ZAMORA GUTIERREZ



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

C O N T E N I D O

	Pág.
INTRODUCCION.....	5
CAPITULO I	
<u>MARCO TEORICO CONCEPTUAL SOBRE LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL.</u>	
1.1. Conceptualización sobre la Modernización Administrativa.....	13
1.2. Diferentes Experiencias sobre la Modernización Administrativa.....	16
1.2.1. En América del Sur --- (Brasil).....	18
1.2.2. En Europa (Francia).....	25
1.2.3. En América del Norte -- (EE.UU.).....	30
1.3. Antecedentes de la Modernización de la Administración Pública Mexicana.....	35
Comentarios.....	44
CAPITULO II	
<u>LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN EL PRIMER TRIENIO DEL PRESENTE REGIMEN (1982 - 1985).</u>	
2.1. Marco Jurídico de la Modernización Administrativa en México....	47
2.2. Instrumentos y Mecanismos de Seguimiento, Regulación y Evaluación del Proceso Modernizador....	57
2.3. Tendencias y Perspectivas de la Modernización Administrativa.....	62
Comentarios.....	68

CAPITULO III	<u>LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES- VINCULADA AL PROCESO DE MODERNIZACION.</u>	
3.1.	Antecedentes de Organización en la Secretaría de Relaciones Exteriores 1975-1985.....	70
3.2.	Objetivos de la S.R.E.....	78
3.3.	Marco Jurídico de la S.R.E.....	80
	Comentarios.....	84

CAPITULO IV	<u>PROPUESTA DE MODERNIZACION DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES PARA SU REESTRUCTURACION.</u>	
4.1.	Contexto General.....	87
4.2.	Base Normativa-Administrativa. - Instituciones que Reglamentan el Proyecto de Modernización de la S.R.E.....	89
4.3.	Modificaciones a la Estructura - Orgánica Implantada en 1982.....	93
4.4.	Organogramas.....	105
4.5.	Etapas, Estrategias y Procedimientos para la Reorganización en la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	107
	Comentarios.....	115

CAPITULO V	<u>PRONOSTICO DEL PROYECTO DE MODERNIZACION DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.</u>	
5.1.	Afirmación de los Postulados de la Investigación.....	118
5.2.	Recomendaciones y Propuestas....	124
5.3.	Conclusiones Generales.....	129
	Anexo.....	132
	Bibliografía General.....	140

I N T R O D U C C I O N

El estudio de la Administración Pública en México requiere forzosamente de un análisis retrospectivo de su crecimiento y proceso de evolución con el objeto de obtener una visión global de sus alcances y limitaciones.

En virtud de ello y tomando como base que la administración es un medio para lograr un fin, esta investigación se inicia con una exposición general de la conceptualización, evolución y tendencias de la estructura orgánica de la Administración Pública en el contexto de algunas experiencias internacionales para posteriormente analizar el proceso modernizador de la Administración Pública Mexicana, en los primeros tres años del presente régimen.

Los capítulos III, IV y V tratan el proceso modernizador dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores objeto del presente estudio.

Como efecto de ello se presentan a continuación los postulados hipotéticos que se pretende demostrar.

- a) Las políticas y criterios emitidos por el actual Gobierno Federal, en materia de modernización de la administración pública, más que promover la racionalización de recursos, propicia excesos que no coadyuvan necesariamente al mejoramiento de la estructura orgánica de la función pública.
- b) El programa de modernización de la Administración Pública

Federal adoptada por el actual régimen¹, adolece de criterios básicos que permitan adecuar la estructura del gobierno mexicano a las nuevas necesidades económicas, políticas y sociales del país y

- c) El proyecto de modernización de la estructura y los sistemas administrativos desarrollados en la Secretaría de Relaciones Exteriores no son acordes a los criterios de simplificación de trámites y optimización de los sistemas administrativos que las Dependencias de la Administración Pública Federal Mexicana requieren.

Por lo que a lo largo del desarrollo de esta investigación se plantea un diagnóstico de la situación que prevalecía en nuestro objeto de estudio y posteriormente se proponen alternativas de Modernización Administrativa concretas con base en el programa establecido en materia organizativa.

El presente trabajo tiene como finalidad principal realizar una investigación profunda y objetiva de los procesos, políticas y mecanismos adoptados por el Gobierno Federal para la instrumentación de la Modernización Administrativa en México, considerando que la acción actual debe limitarse a sistematizar, unificar y simplificar el trabajo que podemos llamar administrativo, es de--

¹ Se entiende por régimen: al conjunto de instituciones y normas-reglamentarias que definen las funciones de autoridad y permiten a sus titulares ejercer el poder en el ámbito de su competencia. (Duverger Mauricio. Sociología Política).

7

cir el trabajo necesario para obtener mejores relaciones entre - las dependencias entre sí y entre éstas y el público.²

Se parte de estas inquietudes, de las diferentes concepciones -- que se tienen de la Modernización Administrativa Mexicana y de la gran importancia que tienen las labores que desempeña la Secretaría de Relaciones Exteriores ante la situación actual de México - en el contexto internacional.

Con el desarrollo de esta investigación se intenta contribuir al esclarecimiento de lo que es la modernización de las estructuras orgánicas en las dependencias del Gobierno Federal y específicamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los primeros - tres años del presente régimen, tomando en consideración que aún no concluye este proceso.

Dicha modernización, abarca lógicamente varios momentos, el prime ro y más importante, puesto que es el que otorga la legitimidad - al proceso modernizador; y consiste en la decisión de emprender - una readecuación administrativa y definir las relaciones que exis tirán entre el bloque de toma de decisiones, y las autoridades en cargadas de efectuar esta readecuación de la Administración Públi ca.

Este apoyo se manifiesta a través del respaldo a la acción global

² Se entiende por público: a las personas que residen en un cierto espacio físico y que debe acatar las disposiciones que se - promulguen para la mejor distribución de los servicios públicos.

de adecuación de órganos administrativos por conducto de las estrategias que se aprueban; y en la asignación oportuna de recursos materiales, financieros y humanos para lograr los objetivos que se desean alcanzar.

A pesar de cuanto se ha dicho o escrito sobre actualización y simplificación administrativa, aún estamos en la época en que pocas veces llegan a instrumentarse adecuadamente los mecanismos para que se cumplan los propósitos deseados, este es el caso de la Modernización Administrativa en la Secretaría de Relaciones Exteriores, no obstante todos estos planteamientos, es indispensable no perder de vista la realidad político-económica que vive nuestro país.

Sin embargo, con certeza se puede inferir que sin el apoyo de los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones en la implantación de la modalidad administrativa en cuestión, y no considerando los factores sociales, el avance y modernización de nuestra Administración Pública es reducida a un esquema teórico de escasas realizaciones, en consecuencia sus beneficios no serán captados por la mayoría de la sociedad a la que se sirve, que es en última instancia el objetivo principal que formalmente busca la Administración Pública Federal en sus diferentes momentos de adecuación.

Debido a los elementos antes mencionados y considerando que la adecuación de la administración pública es un proceso continuo, se hace mención a grandes rasgos de las experiencias de México en cuanto a reforma y modernización administrativa, ya que en el

punto denominado antecedentes de la modernización en México se -- trata con mayor profundidad este aspecto.

En 1963 con la Comisión de Administración Pública, se establecen las bases fundamentales, para la reorganización de la administración pública mexicana que se dan a conocer en un diagnóstico intitulado Informe sobre las Reformas a la Administración Pública - cuyas recomendaciones se presentaron a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento de Estado, así como a los Directores de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1965; el cual fundamenta la problemática que experimentó la Administración de las Unidades de Organización y Métodos.

Es así que en 1970-1976 con la instrumentación del programa de Reforma Administrativa se modifica el nivel jerárquico de los órganos encargados de coordinar e implantar la reforma administrativa y se identifican con otras connotaciones. En el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se centralizan las funciones en materia de organización y procedimientos administrativos que correspondían a la Unidad de Organización y Métodos en la Dirección General de Programación, Organización e Informática.

De 1977 a 1982 se intenta organizar al gobierno para tener capacidad de organizar al país a través de la readecuación de la reforma administrativa y teniendo como objetivo el desarrollo económico y social de México para contribuir a garantizar institucionalmente la eficiencia, la honestidad y la congruencia de la función pública. En la Secretaría objeto de estudio esto repercutió con el cambio de denominación a Dirección General de Programación, Or

ganización y Presupuesto del órgano encargado de la reforma administrativa; que significó también una reasignación de funciones.

En el ámbito general del sector centralizado esta reforma tuvo -- mayor impacto, ya que se crean las cabezas de sector que consiste en aglutinar a los organismos descentralizados y de participación estatal bajo la coordinación de una Secretaría de Estado que sea afín, en cuanto al desahogo de sus actividades y por otro lado, - la oficialización de la instrumentación del uso del presupuesto - por programas con órganos de auditoría interna, con el objeto de establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitan implantar la programación del gasto público con base en los linea mientos y planes de desarrollo nacionales que formule el Presiden te de la República; a grosso modo estas son las modificaciones -- más sobresalientes de este periodo en lo que correspondió a refor ma administrativa.

El actual Sexenio 1982-1988 en sus primeros tres años, no ha lo-- grado todavía grandes avances en cuanto a la optimización del apa rato burocrático nacional a pesar de que los esfuerzos de los en-- cargados de la organización³ han sido los máximos en lo referente al conjunto e instrumentación del programa denominado Moderniza ción de la Administración Pública Federal, cuyo propósito funda-- mental es la racionalización de la estructura orgánica⁴ del Go--

³ Se entiende por encargados de la organización al grupo de personal que está facultado para llevar a cabo la acción de optimizar el uso de los recursos-- con que cuenta una institución.

⁴ Se define así a la descripción gráfica de los órganos administrativos que - conforman una dependencia o entidad pública para el desempeño satisfactorio de las atribuciones, asignadas en el Reglamento Interior de la misma.

bierno Federal y por otro lado dar una respuesta concreta a la -- desviación de fondos económicos del sector público, a través de -- la instrumentación de las Contralorías Internas y las funciones -- de control de gestión, dentro de cada dependencia del Sector Central.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, ha experimentado el impacto de los elementos e iniciativas de modernización administrativa, como resultado de los lineamientos emitidos por un lado por -- la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por -- otro por la Secretaría de Programación y Presupuesto como órganos afines en cuanto a las funciones que se les ha asignado, tanto -- por la coordinación en materia de modernización administrativa, -- como por el control que ejercen sobre las demás dependencias en -- el desarrollo de sus funciones, la que se cumplirá cuando menos -- con la inclusión de órganos de control interno en cada una de las unidades administrativas que conforman la Secretaría en estudio.

Con base en las observaciones anteriores, se pretende que los resultados, conclusiones y recomendaciones que arroje esta investigación permitan, por una parte, evaluar el proyecto de modernización iniciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, proponiendo las medidas que aseguren el logro de mejores resultados y por otra, adoptar elementos que enriquezcan los aspectos normativos del Programa de Modernización de la Administración Pública -- Federal Mexicana.

CAPITULO I.

**MARCO TEORICO CONCEPTUAL SOBRE LA MODERNIZA
CION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

1.1 CONCEPTUALIZACION SOBRE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

A partir de 1982, en el inicio del presente régimen, se diseñan y fortalecen dos instrumentos administrativos fundamentales, el Sistema Nacional de Planeación, que busca dar coherencia, racionalidad y orientación a los esfuerzos público y privado y el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, orientado a evitar desviaciones que anulen el cumplimiento de las metas del mismo gobierno.

La implantación y consolidación del Sistema Nacional de Planeación requirió de ajustes y cambios en la estructura y funciones de la Administración Pública Federal, tendientes a fortalecerla y adecuarla en función de los objetivos de la planeación para el desarrollo.

A principios de 1983, el Ejecutivo Federal eleva ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas que permiten adecuar el marco jurídico a las exigencias económicas, políticas y sociales del país.

Dentro de dicho paquete legislativo se incluye la instrumentación de uno de los principales objetivos del Gobierno Federal Mexicano: la Modernización de la Organización de la Administración Pública, dirigida a fortalecer la función del Estado y mejorar su capacidad de servicio frente a las necesidades de la sociedad.

La Modernización de la Administración Pública Federal se conceptualiza, durante el presente régimen como "el proceso de transformación que busca adecuar las estructuras del Gobierno a los nue-

vos objetivos, requerimientos, prioridades, principios y políticas del desarrollo nacional".¹

En el campo de la tecnología física, el término modernización se emplea para describir la sustitución de instalaciones obsoletas por otras más avanzadas; sin embargo, al trasladarse al campo de los fenómenos sociales el hecho de la modernización adquiere una dimensión diferente. En este sentido, el fenómeno de "Modernización Administrativa" consistiría en un proceso de creación y -- transformación institucional a través del cual el Estado mejora su desempeño frente a las demandas de la población, no obstante, la modernización institucional no debe entenderse como un sinónimo de modernización organizacional.

Por otra parte, un concepto más genérico de la modernización puede pensarse como: un proceso a través del cual, la sociedad incorpora formas de organización, tecnologías físicas y sociales como un conjunto de actitudes que le permitan alcanzar los objetivos en forma óptima.

A efecto de precisar en mayor medida el concepto de Modernización de la Administración Pública Federal, se ha considerado importante analizar el concepto de Reforma Administrativa, como referencia dentro del mismo campo. Frente al concepto de modernización, la expresión; "Reforma Administrativa" será reservada al conjunto de medidas destinadas al fortalecimiento de estructuras, procesos

¹ *Revista de Planeación Democrática; Año 2 No. 16, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1984, p. 13.*

y medios con el fin de mejorar el desempeño interno de una organización.

Conceptualmente, el término "Reforma" está inherentemente restringido, si se considera que el fenómeno de la "Modernización" involucra la creación de nuevas instituciones y la modificación de las existentes, el término "reforma" se adaptaría únicamente por definición al último fenómeno.

La "reforma administrativa" finalmente podría definirse como el proceso por medio del cual se fortalecen las estructuras, procesos y medios de organización con el fin de permitirle alcanzar de manera más efectiva, los objetivos de actualización introducidos en el área institucional de actuación de la administración gubernamental.

Para aclarar esta diferencia se dirá que "modernización administrativa" es el proceso que abarca la introducción de cambios normativos en áreas institucionales de actividad gubernamental y que genera la necesidad de crear o reformular las funciones de organización, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos. O sea que es un proceso más horizontal y ligado a los cambios en áreas institucionales amplias. La "reforma administrativa" sería un proceso más restrictivo a través del cual las instituciones procurarían revitalizar sus estructuras internas a nivel micro y sus procedimientos de trabajo con el fin de mejorar su desempeño interno.

De estas dos concepciones puede derivarse que las medidas de modernización administrativa son el corolario indispensable para el

surgimiento de un Estado más activo, intervencionista y regulador de la economía a través de la racionalización del aparato público.

1.2 DIFERENTES EXPERIENCIAS SOBRE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Durante muchos años y en diversos países, los gobiernos han requerido de continuas reformas en sus estructuras administrativas que permitan modernizar su funcionamiento e incrementar su capacidad de respuesta ante las distintas necesidades internas y externas.

En este sentido se han presentado procesos de innovación administrativa y modernización basados en enfoques, alcances y corrientes diversas en función de las características y circunstancias propias de cada nación.

A fin de conocer los aspectos más importantes y fundamentales de esos procesos de transformación, se presentan a continuación los casos de tres países con distinto grado de desarrollo y evolución política, económica y social. Estos países son: Brasil, Francia y Estados Unidos de Norteamérica.

Con esto se pretende presentar un panorama más amplio de la Modernización Administrativa de las estructuras públicas, de tal suerte que se pueda aprovechar la experiencia de dichos países para la insertación e instrumentación de la Modernización Administrativa en México, y por otro lado adquirir la capacidad de sortear

los obstáculos con los que se encuentra una readecuación de tal - magnitud, o en último caso patrocinar programas de asistencia téc nica relacionados con la optimización de los elementos moderniza- dores de la administración pública mexicana y elaborar modelos pi loto para su adaptación en las dependencias del sector centraliza^{do} del gobierno mexicano.

1.2.1 LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN BRASIL

La expresión "Reforma Administrativa" ha sido utilizada para describir los esfuerzos gubernamentales de fortalecer su desempeño dentro de la esfera de la administración.

Sin embargo, en tiempos más recientes esa expresión se unió al término "Modernización" ratificada además por el Decreto 71.353/72 que estableció el Sistema Nacional de Planeación y por la creación de la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa (SEMOR), en sustitución del antiguo Despacho de la Reforma Administrativa (ERA).

Pocas son las iniciativas gubernamentales de modernización y reforma de la administración brasileña si se ven como un agravamiento técnico del autoritarismo político. De 1930 a 1950 las reformas administrativas aparecen como un intento con resultados modestos en la introducción de la planeación en la administración de las Dependencias que forman al Gobierno Federal. La indiferencia constitucional con que se recibió, refleja claramente la motivación de la política de la época: el desinterés por la mejoría de la Administración Pública.

A partir de 1964 y especialmente después de la Publicación del Decreto de Ley 200/67, la Reforma-Modernización en Brasil se presenta como una actividad permanente del Ministerio de Planeación y Coordinación General que tenía como misiones principales:

- a) Reorganizar, reestructurar, valorar, definir competencias y examinar con cuidado el funcionamiento de órganos fede-

rales.

b) Instalar los órganos centrales y sectoriales de los Sistemas de Planeación, Coordinación y Control Financiero.

c) Elaborar y administrar el presupuesto público.

La combinación de estos instrumentos introdujo condiciones para - institucionalizar los mecanismos de modernización y reforma, que- desarrollarían la Oficina de la Reforma Administrativa (E.R.A.).

Los esfuerzos durante este período (hasta 1973), se caracterizan- básicamente por la preocupación por definir y remover los obstácu- los institucionales para la ejecución de los planes gubernamenta- les. Correspondiendo a la SEMOR proseguir con dichos lineamientos despues de 1973 y avanzar más en la actualización de los planes.

La contribución modernizadora singular realizada, fue el estable- cimiento de mecanismos institucionales para la formulación centra- lizada de una verdadera política de desarrollo. Por otro lado -- pueden verse los efectos modernizantes desde otro ángulo: La --- creación de un sistema administrativo moderno para Brasil, que -- propició además la formulación de una élite técnica cuyas normas- y valores facilitaron el surgimiento de institutos y escuelas de- dicadas a la divulgación de las técnicas de modernización y refor- ma y que sirvieran para crear condiciones ambientales favorables- para esfuerzos subsecuentes de racionalización gubernamental. .

Las actividades de reforma, a partir de 1973 consolidaron las ex- periencias anteriores e introdujeron las modificaciones considera- das necesarias para obtener una eficacia en el proceso moderniza -

dentor. Dentro de esa orientación; son reestructuradas las actividades de asistencia técnica, intensificadas las tareas de análisis de los procesos de reestructuración de los órganos federales e iniciado el montaje de los mecanismos de articulación normativa de la SEMOR con los subsistemas sectoriales y seccionales de modernización y reformas administrativas.

La forma de actuación de la Secretaría de Modernización y Reforma en Brasil presenta las siguientes características básicas.

- a) "Como táctica de acción, se definieron los criterios de actualización prioritaria y la metodología a ser empleada. La atención prioritaria en el área de la modernización administrativa se encuentra en los sectores definidos como prioritarios en los planes del Gobierno: educación, salud y saneamiento, desarrollo científico y tecnológico, agricultura y abastecimiento. Dentro de esas áreas se da preferencia a la actuación en sectores de mayor efecto difusor, la metodología empleada se basa en una participación intensa de la alta administración del órgano en los procesos de su modernización institucional.
- b) El ámbito de acción en el área de modernización administrativa se concentra de preferencia en puntos con capacidad de difusión vertical por los niveles de clases dentro de la institución y horizontal por las áreas funcionales existentes, en otras instituciones.
- c) La difusión horizontal es viable cuando la unidad en la cual se desarrolla un esfuerzo de modernización adminis-

trativa de otras unidades que desempeñan funciones intrínsecamente semejantes. Son representativos para ese fin las Universidades, Centros de Pesquisa, Hospitales.²

Consecuentemente los programas de asistencia técnica que son patrocinados por la Secretaría de Modernización y Reforma recaen en el fortalecimiento de las unidades de planeación y modernización administrativa y en la identificación de las características generales de la institución, que permitan desarrollar el programa en el sentido de la concepción de la ejecución de modelos de estructura y procesos administrativos sujetos a la utilización-con las adaptaciones necesarias- en otras instituciones semejantes.

Actualmente la SEMOR tiene entre otras las siguientes responsabilidades:

- "Participar en articulación con los órganos responsables, de la formulación y acompañamiento de los planes Nacionales de Desarrollo, contribuyendo para la remoción de los obstáculos institucionales a la ejecución de los programas y Proyectos Prioritarios del Gobierno.
- Acompañar y coordinar la ejecución y operación eficientes de los sistemas instituidos, principalmente el de la planeación,

² *Alvizio Loureiro Pinto (et. al.); La Reforma Administrativa; - Experiencias Latinoamericanas, I.N.A.P., México 1975, P. 328.*

presupuesto y modernización administrativa.

- Examinar y encaminar para la aprobación superior, las alteraciones de estructuras básicas y de regímenes internos de órganos y entidades del Poder Ejecutivo.

- Contribuir para la modernización de la Administración Federal directa e indirectamente a la divulgación de doctrinas y técnicas administrativas avanzadas."³

Las varias formas de abordar el problema de la reforma administrativa y la experiencia adquirida en su aplicación, llevaron a nuevos conceptos cuyos resultados empiezan a concretizarse en 1976 debido a los esfuerzos anteriores y de trabajos todavía en desarrollo, se define para la Administración Federal una manera sistemática de actuación en 3 áreas.

- "De análisis de proyectos de reorganización de órganos de la administración pública directa.

- Entidades de la administración pública indirecta.

- De asistencia técnica y financiera a los proyectos de modernización y reforma administrativa.

- De planeación y presupuesto a nivel federal."⁴

El objetivo de la modernización y reforma administrativa en el contexto mencionado, estriba en el perfeccionamiento de la acción administrativa del Gobierno, acción que en su aceptación

³ Op. Cit. P. 330.

⁴ Ibidem. P. 332.

clásica consiste en una secuencia continua de ciclos, cada cual formado por las actividades de:

- Elaboración de Programas de Gobierno.
- Dirección de las medidas para su consecución.
- Evaluación de los resultados obtenidos.
- Asesoramiento para la toma de decisiones en las jerarquías direccionales.

De tal manera que los proyectos desarrollados dentro de un programa típico de modernización administrativa buscan:

- Aumento de la eficiencia administrativa del órgano.
- Mejor atención al público.

Eso trae como consecuencia:

- Racionalización de la estructura de los niveles de decisión.
- Institucionalización de unidades de planeación, presupuesto y modernización administrativa que integran a los Sistemas de Planeación Federal.
- Ejecución de otros mecanismos de gestión y control.
- Racionalización del sistema de cargos y salarios y el desarrollo del personal de la entidad.
- Gestión más eficiente de los sistemas, para desarrollar las actividades finales de cada órgano.

Los programas de asistencia técnica del órgano administrativo se concentraron en la formulación de mejores soluciones para la ejecución y en la capacitación del personal del órgano para la aplicación y perfeccionamiento de las mismas.

Esta experiencia del pueblo brasileño señala que los esfuerzos - de modernización y reforma representaron avances importantes en el proceso de racionalización de la administración pública.

Lo anterior fue el indicador principal de la institucionalización del proceso de modernización y reforma y del nacimiento de una administración capaz de congregar profesionales de planeación presupuesto y administración para solucionar problemas de -- eficiencia gubernamental.

1.2.2 LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

La modernización administrativa en un país que recientemente ha optado por el proyecto socialista como alternativa del régimen político, no tiene precedentes. La actualización de los órganos administrativos tropieza con frecuencia con grandes obstáculos, muchos de los cuales son producto de una mecánica gubernamental, construida sobre bases enraizadas en tendencias que se llegan a consolidar. Una de ellas es la tradición de centralización político-administrativa, a la que se enfrenta ahora una modernización orientada a fortalecer la provincia y las grandes ciudades.

Esta Modernización Administrativa tiene como marco de referencia tres principios fundamentales:

a) Igualdad.- Que todos los ciudadanos franceses tengan la misma posibilidad de acceso a los empleos públicos, tomando como premisa que "también son igualmente admisibles a cualquier cargo y empleo público según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y su talento"⁵. Esto significa que a ningún ciudadano se le puede negar el acceso a los puestos públicos por motivos de religión, raza, filosofía o pertenencia a algún partido político. El modo de reclutamiento y selección de los funcionarios parece que sería por concurso de oposición y ocuparía el puesto el candidato más idóneo.

⁵ Le Pors Anicet, *La Reforma Administrativa en Francia*, I.N.A.P. México 1982, P. 15.

b) Independencia.- Se pugna porque los funcionarios tengan cierta autonomía frente al poder político, esto se logra en Francia- por conducto del Sistema de Servicio Civil de Carrera el que sería la base de la independencia del funcionario y lo protegería- de las vicisitudes políticas, de la sucesión en el tiempo de - las reformas administrativas-en algunos casos contradictorias-, - o de los riesgos de las funciones asumidas, asegurándole una -- perspectiva de mejora continua de sus condiciones materiales así como una apertura creciente a las responsabilidades del puesto,- de la competencia y dedicación a la función pública.

c) El tercer principio es el de la Ciudadanía del funcionario: -

"En el régimen capitalista el funcionario es hombre de silencio, sirve, trabaja y calla, sin embargo, con el cambio de modo de pro ducción francés, ha cambiado el comportamiento de los administra dores públicos, el concepto cambia a funcionario-ciudadano- con - derechos sociales, y políticos avanzados, que inclusive puede -- llegar a formar referencias democráticas para la sociedad en su- conjunto"⁶, convendría basar este principio en la neutralidad -- del servicio público sobre la existencia de una diversidad de -- compromisos de los empleados al servicio del Estado.

El sistema francés de la función pública es totalmente diferente del sistema nortamericano; únicamente existen algunas convergen- cias en cuanto a la designación de algunos altos funcionarios, - en los niveles de Directores Generales, Embajadores, Rectores de Universidades de la educación nacional.

Para estos altos funcionarios del Estado, el análisis es simple y se basa en las siguientes ideas: "ellos son quienes en primera instancia, deciden si pueden servir orientaciones políticas diferentes de las que los instalaron en el puesto que ocupan; también al gobierno le corresponde llenar los puestos de mandos superiores de la función pública, unión de la política y de la administración, con las personas más competentes, más dedicadas y más leales".⁷

También dentro de la modernización administrativa francesa podemos estudiar la política de descentralización de la función pública que hasta fines de los años setenta es conocida como centralizada y en la que el nuevo gobierno decide a través de mecanismos innovadores emprender una amplia transferencia de poderes y competencias a favor de las colectividades para favorecer la autonomía de gestión o inclusive, la propia autogestión de los municipios y entidades estatales, con lo cual se logra en el caso de los departamentos, la elección por sufragio universal del presidente del consejo general.

A nivel de las regiones, estos se vuelven una colectividad territorial de pleno derecho, representada por una asamblea regional electa por sufragio universal. Un delegado del gobierno que es nombrado en los departamentos y las regiones, representa a todos los ministros y asegura la dirección de los servicios del Estado en las colectividades territoriales.

⁷ *Ibidem* P. 19.

Se puede concluir que los municipios, los departamentos y las -- regiones tienen autorización para tomar las medidas necesarias a la protección de los intereses económicos y sociales de las po-- blaciones que dependen de ellos.

Las reformas administrativas en el sentido estrecho de la pala-- bra, es decir el conjunto de los medios instrumentados para mejo-- rar las relaciones entre la administración y los usuarios, cons-- tituye una de las premisas principales dentro del movimiento --- innovador administrativo francés, consecuentemente para lograr - un servicio público mejor y para ello, luchar concretamente con-- tra la deficiencia administrativa de los empleados públicos, pa-- ra lo cual se crea una Comisión de Estudios sobre la Burocracia.

Por otro lado los administradores, han de ser mejor protegidos - gracias al respeto a la legalidad en el ejercicio administrativo y con la instauración de una concertación social de tipo nuevo-- entre el gobierno y las organizaciones sindicales de funciona--- rios. Es decir las relaciones entre el ministro de la función - pública y los sindicatos de funcionarios implican que éstos reci-- ban una amplia información o que participen en la elaboración -- misma de las decisiones para unificar los esfuerzos de unos y -- otros, con el propósito de llegar a una renovación de la función pública francesa acorde a la nueva realidad.

El concepto francés de la función pública quiere hacer del fun-- cionario, un ciudadano completo y no un sujeto y es a partir de-- esta idea que se trata de impulsar el cambio en la función públi-- ca francesa, ya sea gracias a la instrumentación de la política-- de descentralización emprendida por el gobierno o a la creación--

de modernizaciones administrativas con miras a luchar contra la "burocracia" y la tecnocracia o bien gracias al desarrollo, junto con las organizaciones sindicales de funcionarios de una concertación social innovadora.

1.2.3 LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

El programa actual en Estados Unidos de Reforma Administrativa - básicamente tiene su fundamento en lineamientos de carácter económico y político, desde ésta perspectiva, en los últimos años - este país ha vivido los procesos de descentralización y centralización administrativa. En la actualidad la tendencia a la descentralización gubernamental cobra vigor.

En este sentido, es importante destacar que en Norteamérica las raíces históricas de la descentralización administrativa tiene - su origen en la vida comunal de la Nueva Inglaterra.

Desde su formación como país, los Estados Unidos se pronuncian - en contra del ejercicio autocrático y monárquico.

Esto demuestra que los miembros de una sociedad colonizada, cuando diluyen las relaciones de yugo y sometimiento, asumen la posición de crear esquemas de organización político-administrativo - que estimule su desarrollo. Actualmente como centro de poder, - la Administración Pública de los Estados Unidos se caracteriza - porque su estructura no es densa y ramificada por tanto carece - de jerarquía administrativa arraigada. Por ello, la centralización gubernamental es prácticamente inexistente, en cambio, la - descentralización es desarrollada con miras a que la sociedad fomente su propia administración y las funciones gubernamentales - sean desempeñadas no por burócratas en el sentido estricto de la palabra, si no por individuos de la sociedad que asimilen los valores comunes y no los del Estado.

En consecuencia, el Estado federal no dispone de una Administración Pública voluminosa y compleja y su existencia no interfiere con los intereses de la sociedad. Sino que los conjuga, para -- dar unidad y definición a la vida social de los norteamericanos.

En tales condiciones, la relación del Estado con la sociedad cobra un carácter específico en cuanto al Poder Legislativo y el Ejecutivo. Si la vida social propicia que la iniciativa individual se desarrolle plenamente, entonces, la participación política de los individuos tiene cabal representación en el Congreso, - por ello se confiere al Congreso el predominio en el proceso político restringiendo así, las facultades del Ejecutivo dadas las características anteriores.

"El siglo XX es el escenario histórico donde el Ejecutivo recupera terreno político ante el Congreso, ya que el desarrollo del capitalismo mundial y la expansión imperial de Norteamérica, exigen la formulación y ejecución de decisiones gubernamentales de manera inmediata y eficiente para solucionar los problemas políticos y económicos".⁸

"En realidad el fortalecimiento del Ejecutivo Nortamericano se enlaza a la hegemonía de la burguesía y cuando los Partidos Políticos como son el demócrata y republicano alternan la Presidencia de la República, la burguesía reacomoda sus fuerzas y pugna-

⁸ Uvalle Berrones Ricardo; La Descentralización Administrativa - en el Gobierno del Presidente Reagan. Revista de Administración y Política No. 4. Fac. de C. Políticas y Administración Pública. U.A.E.M. p. 61-62.

por tener el dominio político, teniendo como base la fuerza material del Estado que es el Ejecutivo".⁹

Este sistema centralizado del Gobierno de los Estados Unidos se aprecia hasta principios de 1982, ya que en 1983 con la actual administración se replantea la relación económica entre el Gobierno Federal y el Gobierno de los Estados, de aquí partiría básicamente el proceso modernizador de la Administración Pública de los Estados Unidos, en el que Ronald Reagan se propone desarrollar un programa de descentralización administrativa que contempla que algunos programas federales sean desarrollados por los Gobiernos Estatales y de alguna manera retornar los recursos financieros a los estados y sean éstos los que administren e instrumenten la solución a los problemas inherentes a su propio desarrollo. En este sentido, la descentralización administrativa es planteada como medida que puede contribuir ó mejorar el funcionamiento de la economía, esto conlleva necesariamente a un recorte o a restricciones en las Instituciones del Gobierno Federal "sin embargo, deja de lado que los problemas del capitalismo no se solucionan reduciendo ni desmantelando el crecimiento de la Administración Pública ya que ésta como actividad organizadora del Estado en la Sociedad, resume las contradicciones de la misma".¹⁰

Tal parece que la Modernización Administrativa en los Estados Unidos se encaminan hacia una centralización descentralizada ya que por un lado la oficina del Presidente controla e influye en

⁹ Op. Cit. P. 63.

¹⁰ Ibidem. P. 67.

las decisiones gubernamentales, debido a que el cargo del Consejero Presidencial creado en la presente administración, constituye un centro de poder que tiene acceso al Ejecutivo, subordina al Asesor en Seguridad Nacional, funge como consejero sobre problemas políticos y administrativos y mantiene relación estrecha con los Secretarios de Estado.

De manera impersonal dirige a la Administración Pública.

"De este modo, el Gobierno de Reagan plantea a través de una dicotomía, las fases de la centralización y descentralización y a partir de criterios organizacionales formales y mecánicos pretende desburocratizar las acciones del gobierno. La centralización y descentralización administrativa, son movimientos regidos por la historia y no por modelos organizacionales idealistas, pragmáticos y abstractos".¹¹

Tanto la centralización como la descentralización en cuanto a procesos prácticos de la vida política, social y económica se desarrollan bajo cualquier forma de producción.

El proceso de descentralización administrativa conlleva distribución de facultades, recursos y decisiones a los gobiernos locales con el objeto de que éstos atiendan con eficacia los problemas de su región. "Pero en el caso de los Estados Unidos la descentralización gubernamental se caracteriza por desmembrar tendenciosamente las atribuciones económicas del Estado es decir -- responde a intereses de una clase definida".¹²

¹¹ *Ibidem.* P. 69

¹² *Ibidem.* P. 73

A través de la descentralización administrativa tanto México como Estados Unidos intentan disminuir la complejidad de su Administración Pública, ésta situación deja ver que los diversos impactos de los problemas de las sociedades hacen imposible reducir la complejidad creciente de su gobierno, ya que la dimensión del mismo son condicionados por la misma sociedad, así pues, la simplificación de los procedimientos de la Administración Pública impulsada por decretos y decisiones de Secretarías de Estado al margen de la realidad social política y económica resultan inoperantes.

Como resultado del somero análisis de las experiencias de los tres casos anteriores, podría pensarse que existe similitud y coinciden con los propósitos del Gobierno Mexicano, en lo referente a tomar como elemento modernizador la descentralización de la administración Pública y por otro lado la instrumentación de funciones de control interno con objeto de prestar de manera optima los servicios que el pueblo demanda, no obstante, sin una conciencia cívica verdadera de los funcionarios encargados de dicha innovación, es difícil lograr una simplificación administrativa a fondo en México y más que imposible una descentralización de la vida nacional debido a que nuestra administración pública esta impregnada de vicios. Estos son elementos que en determinado momento no permiten implantar modelos de desarrollo administrativo en su exacta dimensión.

1.3 ANTECEDENTES DE LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

"Se puede considerar que desde 1821 se ha planteado en México la necesidad de llevar a cabo reformas administrativas, ya que en el primer Reglamento de Gobierno se establecía que cada ministro debería proponer reformas y mejoras para su ministerio, coordinándose con los demás ministros en la recomendación de reformas generales".¹³

De 1918 a 1934 el primer órgano en contar con atribuciones suficientes para realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública en general fué el Departamento de Contraloría; estas funciones pasaron sucesivamente a otras instituciones centrales a la vez que se iba ampliando su concepción y ámbito de actuación; primero al Departamento del Presupuesto que dependía del Presidente de la República en 1928 y después fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1943, se creó una Comisión Intersecretarial que se encargó de formular y llevar a cabo un Plan Coordinado de Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública, buscando eliminar duplicidad de puestos y mejorar las técnicas presupuestarias.

En 1947 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, encargada de estudiar globalmente al Gobierno Fe

¹³ Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder -- Ejecutivo Federal; Coordinación General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México 1972. P. 25.

deral y finalmente, en 1958 una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creó la Secretaría de la Presidencia que heredó de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las facultades de Órgano central de reforma administrativa".¹⁴

"En virtud de la versión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entró en vigor en 1958 la responsabilidad de estudiar las reformas administrativas que requería el Sector Público en su conjunto, se asignaron a la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fué sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública -- (C.A.P.) ó con la creación de este Órgano se marca el inicio del proceso de Reforma Administrativa que obedece prácticamente a -- las siguientes características: "constituir un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir, una respuesta orgánico-adaptativa de la maquinaria administrativa"¹⁵ ya que la existente se considera obsoleta ante las nuevas condiciones y necesidades que -- exige el grado de desarrollo del país en las últimas décadas.

Posteriormente, la Comisión de Administración Pública designó un Secretario Técnico y le atribuyó la responsabilidad de mantener contacto permanente con los organismos públicos con el objeto de contar con un Órgano operativo que pudiera profundizar en la problemática de cada dependencia del sector centralizado, esto se encaminaba básicamente para coordinar los trabajos de reforma, --

¹⁴ Carrillo Castro Elejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1980, P. 98.

¹⁵ Op. cit. P. 45.

sin embargo, al considerar que era más que difícil partir de un sólo órgano para solucionar los problemas que implica una reforma administrativa a fondo, la C.A.P., recomendó que cada dependencia contara con un órgano interno de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, se denominaría "Unidad de Organización y Métodos" y que debería encargarse de las mejoras internas de cada dependencia en el rubro de organización y procedimientos con el fin de optimizar los sistemas administrativos, sin embargo, por falta de apoyo de los titulares de las diferentes dependencias, se les marginó solamente al estudio de medidas menores y aisladas.

Se ha considerado a la Reforma Administrativa como un proceso permanente y dinámico que se inscribe en el marco político económico y social del país y que no se limita a los clásicos aspectos de organización y métodos tradicionales, ni a los esfuerzos meramente eficientistas que los caracterizaban en otros tiempos.

Es importante considerar que sólo así se puede concebir a la Reforma Administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procedimientos, así como de las capacidades administrativas de un Estado para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que este tiene que enfrentar.

En México, el proceso de Reforma Administrativa se inició como Programa de Gobierno en 1965 y ha proseguido e incrementado su alcance bajo la dirección de los regímenes gubernamentales subsecuentes.

El período comprendido de 1960 a 1970 puede considerarse la déca da de la aplicación del modelo de "desarrollo estabilizador", ya que se caracterizó por un ciclo de inflación-devaluación-inflación que son las características propias de un país en crisis y ante la cual se tiene que buscar alternativas de solución con la intención de aprovechar al máximo los recursos e ingresos con -- que cuenta el Gobierno Federal.

"Esta situación se vuelve aún más crítica si tomamos en cuenta -- que en este período los pagos por la deuda externa absorbieron -- el 22½ de las divisas en cuenta corriente, esta situación determinó una serie de medidas tendientes a la programación y centralización del gasto financiero público y a la coordinación de la acción estatal, por lo que se expide un decreto presidencial, -- creándose la Secretaría de la Presidencia para coordinar las inversiones públicas y promover mejoras a la maquinaria administrativa".¹⁶

En el período 1971-1976 la experiencia parece conducir a la idea de que un gobernante sólo toma la decisión de llevar a cabo una Reforma Administrativa de fondo, cuando al no atender las demandas respecto de una mayor eficacia en la acción del Estado, se enfrenta a un mayor costo político que aquel que implicaría comprometer parcialmente la estabilidad lograda con la estructura administrativa presente hasta ese momento, la nutre de elementos que den como resultado una respuesta positiva a las necesidades del desarrollo político, económico y social del país.

Por una parte, en lo interno se presenta la necesidad de revisar la política de desarrollo seguida por el país en los últimos -- años, misma que propició el crecimiento económico sostenido durante casi 20 años, pero que mantiene inequidad en el desarrollo social. Lo anterior origina como es sabido por todos, una mayor migración de las áreas rurales a las ciudades y por ende una demanda cada vez mayor de servicios urbanos que no siempre pueden ser atendidos con la oportunidad y amplitud requeridas.

Finalmente y también como resultado de la estrategia de desarrollo seguida hasta 1980, la emergencia de una clase media en constante aumento, con más capacidad económica y por ende con mayores expectativas de consumo, se traduce en una mayor capacidad de presión política y de movilidad social equivalentes a las de los países desarrollados. Esto distorsiona el perfil de prioridades que requiere la programación equilibrada de nuestro desarrollo con justicia social.

Estos son algunos de los aspectos que han dado lugar al surgimiento de un programa continuo de modernización administrativa.

En este siglo fue sin duda la Constitución de 1917 la primera en recoger la demanda de una transformación sistemática y global -- del Ejecutivo Federal, con la idea de hacer frente a las nuevas exigencias sociales con novedosos instrumentos operativos. Así, se creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándoseles inicialmente la provisión de diversos servicios comunes a toda la Administración, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable de --

los órganos centrales.

En el período 1976-1982 se emitió un primer acuerdo presidencial que obligaba a todas las dependencias públicas a establecer Comisiones Internas de Administración (CIDA) auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (U.O.M.) y Unidades de Programación - (U.P.) para encargarse de promover y apoyar las reformas microadministrativas o internas. Con la inclusión de las Unidades de Programación en los mecanismos de reforma se procuraba vincularlos con los objetivos y metas de las propias dependencias, así como con la programación del Sector Público en su conjunto, con lo cual se implantó la reforma administrativa con el rango de un programa de gobierno de orden general y prioritario. Por otra parte, correspondió a la Secretaría de la Presidencia la coordinación global de las reformas, así como el establecimiento, de aquellas medidas que afectasen a dos o más dependencias públicas. Tomando como objetivo primordial la programación y el control de los gastos del sector público y a través de la implantación del presupuesto por programas coordinado hasta hoy día por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1982-1985 como resultado de la actualización de la Administración Pública acorde a la realidad nacional y como respuesta a la política de renovación moral de la sociedad se instrumenta la -- creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en cada dependencia del Gobierno Federal una contraloría interna con el objeto de detectar las desviaciones posibles que se puedan experimentar en cada institución en la distribución -- del presupuesto anual que le corresponda y por otro lado cumplir

con la etapa del proceso administrativo que se denomina "con---trol", este aspecto podría ser la piedra angular del proceso modernizador de la administración Pública Mexicana.

Consideramos conveniente para cerrar este capítulo hacer mención cronológica a grandes rasgos de los órganos a los que se les ha asignado desarrollar las funciones y actividades de reforma y modernización administrativa de 1964 a 1986.

1964-1970

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA; COMISION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- Génesis del Secretariado Técnico (en 1968) como producto de un diagnóstico del estado que guarda la administración pública publicado en 1965 por dicha comisión teniendo bajo su responsabilidad que se cumpla con la fracción IV del artículo 16 de la Ley - de Secretarías.

1970-1976

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA; DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

- Corresponde a esta dirección las reformas administrativas del sector público federal relacionándose con la implantación de las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP^S) y las Unidades de Organización y Métodos (UOM^S), por otro lado propondría normas y sistemas que armonicen con los trabajos de mejoramiento organizacional que correspondan a cada dependencia.

1976-1982

COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA (Deja de ser Secretaría de la Presidencia).

- Corresponde a este órgano la promoción y coordinación de los mecanismos de reforma administrativa que deberá llevar a cabo cada una de las dependencias del sector central.

- Propondrá la normatividad, las políticas y los sistemas en que deba basarse la reforma administrativa del sector público.

1982-1985

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO; COORDINACION GENERAL DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- Corresponde a este órgano la promoción y coordinación de la Modernización Administrativa del Sector Público Federal, relacionándola con todas y cada una de la Secretarías en la creación de las funciones de "control de gestión" y optimización de las estructuras para un mejor servicio frente a las demandas del público.

Propondrá normas y sistemas que deben llevarse a cabo y en armonía con los trabajos respectivos en cada dependencia.

Propondrá lineamientos y modelos ideales de reorganización y modernización para la adecuada creación de órganos para hacer más satisfactoria la función pública.

1985-1986

SECRETARIADO TECNICO DE LA COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVI--

CIO CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- Corresponde a esta Comisión, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, proponer lineamientos y establecer directrices que apruebe el Presidente de la República para la Modernización Administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que oriente a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia.

COMENTARIOS

Del desarrollo de nuestro estudio de las experiencias de modernización administrativa de tres países con diferente grado de desarrollo, se puede concluir:

- El resumen de las experiencias de modernización administrativa de México, Brasil, Francia y Estados Unidos, da mayor evidencia de las semejanzas que de las diferencias, ocurriendo estas últimas, en la mayoría de las veces, aparentemente menos de opciones deliberadas de parte de los responsables de la organización de la modernización, que del contexto político, económico y social-peculiar de cada país.

Hoy todos ven la modernización como un momento de descentralización, sin embargo, también es un proceso continuo permanente -- de revisión, adaptación y cambio de la administración pública al servicio del desarrollo.

- En el caso de la Administración Pública Mexicana, se debe fortalecer o crear unidades administrativas que realmente sean indispensables para el logro satisfactorio de los objetivos y metas que indique el Plan Global de Desarrollo, que se instrumente en el período presidencial vigente y que sean acordes con el contexto histórico por el que atravesase el país en ese momento.

- No se debe tomar como modelo para avanzar en nuestro desarrollo político-administrativo a países que no corresponden a nuestro "modus vivendi" y en caso de trasladar sistemas exógenos de-

mejoramiento administrativo es necesario adaptarlos en congruencia con nuestra realidad nacional ya que la modernización administrativa es un reto a la imaginación e inteligencia de los administradores, las experiencias modernizadoras pueden proporcionarnos valiosos instrumentos de trabajo y la administración pública comparada nos puede mostrar conocimientos valiosos sobre el éxito ó el fracaso en el uso de esos instrumentos. Pero no se debe olvidar que la modernización administrativa es fundamentalmente un proceso de investigación y de creación.

CAPITULO II.

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL EN EL PRIMER TRIENIO DEL PRESENTE RE-
GIMEN (1982 - 1985)

2.1 MARCO JURIDICO DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

El proceso de modernización administrativa actual, ha adquirido especial importancia en el México de hoy en día en virtud de las múltiples necesidades que ha tenido el Gobierno Federal de reorganizar un aparato administrativo más eficiente y homogéneo a -- fin de agilizar el desarrollo económico y social del país, la -- cual se ha visto en la necesidad de estrechar sus vínculos en es te proceso de readecuación administrativa con fundamentos de carácter jurídico, ya que todo cambio, modificación o reforma en la esfera de la administración pública debe estar respaldado con disposiciones legales dado el Estado de Derecho al cual nos encontramos sujetos.

Con base en lo anterior, a continuación se insertan los ordenamientos legales que se consideran la piedra angular para la instrumentación de esta modalidad:

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 65.- El Congreso se reunirá a partir del día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las -- cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las ini-ciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los de más asuntos que le correspondan conforme a esta constitución.

El presente artículo dispone la fecha a partir de la cuál deberá

celebrarse el período ordinario de sesiones, señalando los asuntos que deberán tratarse pudiendo resumirse en los siguientes: - revisar la cuenta pública del año anterior, o sea supervisando - la inversión de los ingresos públicos de acuerdo con el presupuesto de gastos previamente aprobado por el propio Congreso: examinar, discutir y aprobar el presupuesto fiscal para el año siguiente, con esta facultad se busca que el manejo de los fondos públicos sea revisado por los "representantes del pueblo"; otra obligación característica del Congreso la constituye, la tarea - de elaborar las leyes, fundamental de ambas Cámaras; para ello - deben agotar todo un procedimiento consistente en estudiar, dis- sentir y resolver los proyectos de leyes que sean sometidos a su consideración.

Art. 89 Fracc. I.

Facultades y obligaciones del Presidente.

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la -- Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta obser- vancia.

O sea que consiste en promulgar las leyes expedidas por el Con- greso de la Unión; ejecutar las leyes, para lo cual se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, mismos que se pueden en- tender como disposiciones que facilitan el cumplimiento de las - leyes elaboradas por el poder legislativo también se le autoriza para manejar la Administración Pública.

Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide el congreso --

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 creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Art. 115.- 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 conforme a las siguientes bases.

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de Elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos propietarios de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo -- con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo -- los servicios públicos necesarios y que la zona tenga en ese momento y los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la --- cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento división, consolidación, traslación y mejora, -- así como las que tengan por base el cambio de valor de los in---muebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En relación con los municipios, debemos señalar que no obstante-

que el artículo 115 en comentario, establece que administrarán libremente su hacienda, tal libertad es relativa, ya que su patrimonio está formado por las contribuciones que le señalan las legislaturas de sus respectivos estados. Sin embargo, los municipios gozan de personalidad jurídica propia lo cuál significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que los convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Art. 32. Fracc. XIV.- Establecer la Política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, -- que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia.

Fracc. XV.- Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior.

3.- LEY DE PLANEACION

Art. 18., La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, deberá aportar elementos de juicio para el control y seguir

miento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Debera: Analizar y evaluar la aplicación de los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades en la ejecución de las acciones que le corresponden, conforme al plan.

- Vigilar que las entidades agrupadas en su sector planeen y conduzcan sus actividades conforme al Plan Global de Desarrollo.

4.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Art. 48.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, - para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y en caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, al cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su dependencia.

Art. 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso "información y quejas", para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente, la Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Art. 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Art. 60.- La Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad, en este último caso, la Contraloría Interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

5.- LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Art. 7.- Cada dependencia y/o Entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Art. 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Art. 17.- Para la formulación del proyecto de Presupuesto de -- Egresos de la Federación, las entidades y dependencia que deban quedar comprendidas en el mismo elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos.

Art. 28.- Todas las entidades y dependencias a que se refiere el artículo 2o. de esta ley informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Art. 17. Fracc. VIII.- Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las además áreas de la Secretaría la política y las directrices para la Modernización Administrativa de carácter global, sectorial e institucional.

Fracc. IX.- Promover con la participación que corresponda a las demás áreas de la secretaría, los programas de Modernización Administrativa en materia de organización, desconcentración, des--centralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la Modernización de la Administración Pública Federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias.

Fracc. X.- Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambio de organización que determinen los titula--

res de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su Reglamento Interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades.

Fracc. XI.- Fijar lineamientos para la formulación del Manual de Organización General y de los demás Manuales de Organización, -- Procedimientos y Servicios al Público.

7.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Art. 50. Fracc. II.- Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que se fijen por el Presidente de la República, así como realizar su evaluación.

Art. 19. Fracc. I.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y requerir discrecionalmente de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

Fracc. VI.- Comprobar la observancia de las normas, políticas, - procedimientos y programas que regulen el funcionamiento de los órganos internos de control y auditoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, expedidas por la propia Secretaría.

8.- NORMAS DE ORGANIZACION PARA LA CONFORMACION
DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS

"El propósito de las Contralorías Internas consiste en apoyar al titular para incrementar la eficiencia y la eficacia en el desempeño de sus atribuciones, tanto al interior de la Dependencia como en el desarrollo de sus responsabilidades de coordinador sectorial, aportando a su vez los elementos necesarios al Sistema de Control y Evaluación que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante la instrumentación y --operación del propio Sistema Integrado de Control y de la Dependencia.

- Para el cumplimiento de sus objetivos, su actuación deberá desarrollarse en un marco orgánico funcional de neutralidad, que asegure que las funciones de vigilancia y comprobación se llevan a cabo con objetividad e imparcialidad.

- Sus acciones deberán contribuir a fortalecer, la imagen institucional, mediante la promoción de la eficiencia en el desarrollo de las actividades y la eficacia en la consecución de los objetivos de la entidad.

- Por lo tanto, mantendrán independencia de todas aquellas acciones que por su naturaleza serán sujetos a su vigilancia y fiscalización, no debiendo realizar directamente funciones operativas, tales como: Contabilidad, Tesorería, Informática, Custodia y Administración de bienes en general, Organización y Métodos, formulación del presupuesto, etc."¹

¹ Marco de actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias del Sector Central; SECOGEF, México 1984. P.29.

2.2 INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, REGULACION Y EVALUACION DEL PROCESO MODERNIZADOR

La estrategia diseñada para el desarrollo de las acciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en relación con las contralorías internas o equivalentes en las dependencias y entidades, contempla diferentes etapas a cumplir dentro de un plan general de trabajo que persigue el fortalecimiento del control en la Administración Pública Federal a través de la conformación de órganos internos de control independientes y autosuficientes para desarrollar las funciones que le han sido encomendadas.

En lo particular, con la emisión de los marcos de actuación y de relación de las Contralorías Internas se ha logrado precisar el concepto, objetivos, atribuciones, relaciones y funciones genéricas de estos órganos.

El conjunto de elementos que incorpora el presente documento permitirá avanzar en el propósito de conformar Organos Internos de Control, cuya capacidad y aptitud justifique en la práctica su utilidad mediante un efectivo apoyo al titular de la Dependencia o Entidad y a las áreas sustantivas de las mismas, con lo que se propicia la optimización y actualización de su gestión, a efecto de que su actividad se oriente a crear un aparato público moderno, ágil y eficiente.

La escasez de recursos, los problemas inflacionarios, el volumen y complejidad de las operaciones que realiza la Administración -

Pública Federal y el propósito de evitar desvíos o dispendios en el manejo presupuestario, han sido factores determinantes para que la presente administración haya considerado la necesidad de fortalecer el control de las operaciones que realizan sus Dependencias y Entidades, a fin de coadyuvar al cabal cumplimiento de sus metas y objetivos.

El establecimiento y mantenimiento de adecuados sistemas de control, constituye para los titulares y para los encargados de las diversas áreas, un apoyo fundamental para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

"El control comprende el Plan de Organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, obtener la suficiente información oportuna y confiable promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión y las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos".²

De la definición anterior se puede derivar que los objetivos primarios del control y evaluación son:

- a) La protección de los recursos.
- b) La suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información.
- c) El uso económico y eficiente de los recursos.

² Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría; --- SECÓGEF, México 1985. P. 11.

d) El apego a los planes, políticos procedimientos leyes y reglamentos.

e) El cumplimiento óptimo de metas y objetivos.

En este sentido, se puede advertir que el control en cualquier aspecto, deberá estar siempre enfocado a lograr la mayor eficiencia y eficacia del manejo de los recursos presupuestarios y de modernización de estructuras organico-funcionales en correlación con los objetivos y metas establecidos.

Frecuentemente, el control ha sido identificado como la fase final del proceso administrativo y como una actividad separada de la planeación, organización y dirección. Si bien es cierto que en una secuencia lógica, al control le corresponde la fase final de dicho proceso, es conveniente no perder de vista que el control abarca toda la función administrativa que incluye el ciclo interno de la planeación, organización, programación, presupuestación y ejecución.

En la Administración Pública Federal, el marco del control está determinado por el Plan Nacional de Desarrollo, los programas -- que de él emanen y los presupuestos anuales que consignent las metas de los programas y los recursos presupuestarios destinados -- para su alcance.

Los titulares de los órganos internos de control podría considerarse que tienen a su cargo las siguientes responsabilidades, -- examinar y evaluar y como consecuencia de ello controlar los cambios que se lleven a cabo en el sector central y paraestatal con el propósito de:

- a) Determinar la suficiencia del sistema de control, para juzgar si proporciona una garantía razonable de que los objetivos y metas que se alcanzarán con el menor costo y el mayor aprovechamiento de los recursos.
- b) Determinar la eficiencia del sistema de control para precisar si el sistema funciona como es esperado que lo haga.
- c) Determinar la calidad del desarrollo de las actividades en el cumplimiento de las responsabilidades conferidas, estableciendo si se han alcanzado los objetivos y metas previstas.

El órgano interno de control cumple con su responsabilidad en esta materia, cuando examina y evalúa los sistemas de control en todas fases del proceso administrativo, a fin de establecer si cada sistema permite controlar el logro razonable de las metas y objetivos.

Es necesario hacer notar que es condición esencial, para que los sistemas de control funcionen satisfactoriamente, la actitud y el interés que tengan sobre ellos los más altos niveles de decisión, para crear un ambiente de control en toda la organización que propicie mayor eficiencia de las operaciones. Y por otro lado para el examen y evaluación de los sistemas de control, es indispensable que los órganos internos de control tengan un pleno conocimiento del marco jurídico y de los diferentes lineamientos que regulan el funcionamiento de la Dependencia o Entidad, así mismo, se requiere que posean una visión clara sobre la estructura organico-funcional en relación con los objetivos y programas prioritarios de la Dependencia y de la calidad y distribución de

los recursos humanos, materiales y financieros.

Es eminentemente necesario:

- a) Verificar la existencia y expresión formal de los objetivos - primarios que persigue la institución y que sustenta su razón de ser.
- b) Verificar el grado de definición, difusión y establecimiento de los objetivos dentro de la organización.
- c) Analizar los criterios adoptados por la administración para - jerarquizar programas prioritarios.
- d) Jerarquizar los sistemas operativos para establecer programas de revisión en función de recursos manejados.
- e) Identificar las alternativas de simplificación de operaciones o modernización de estructuras o de los sistemas, incluyendo la automatización de procesos.
- f) Verificar, en caso de información basada en estimaciones que los supuestos utilizados son realistas y adecuados.

2.3 TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Puede parecer ambioso desentrañar las tendencias y perspectivas generales de la administración pública en México, dada la diversidad de situaciones relacionadas con los niveles de desarrollo, las tradiciones culturales, así como con los sistemas económico y político, no obstante, este estudio parcial de la Modernización de la Administración Pública Mexicana permite desprender algunas tendencias y perspectivas generales que orientarán a México en la evolución de su aparato administrativo gubernamental - del primer trienio del actual gobierno y que influirá inevitablemente en el futuro.

La evolución del contexto internacional en nuestra época se caracteriza por la multiplicidad de los intercambios internacionales en todos los ámbitos y por la búsqueda de un nuevo orden económico nacional que se ha visto entorpecido por las relaciones de los países desarrollados a nivel internacional esta intervención de las naciones se ha acentuado a raíz de la crisis de los energéticos.

También nuestra sociedad evoluciona rápidamente, la población rural emigra a las ciudades, creando de esta suerte múltiples problemas en materia de empleo, vivienda, transporte y en general en los servicios públicos.

La elevación del nivel de vida, aún cuando se produzca lentamente, permite a ciertos sectores sociales cada vez más numerosos ac

ceder a la educación primaria, secundaria y universitaria. De lo antes expuesto resultará, una demanda creciente de información y participación en las decisiones, con lo que se corre el riesgo de que la administración jerárquica deje de corresponder a la evolución profunda de la sociedad. De todo esto resulta una complejidad cada vez mayor del sistema administrativo, así como una tendencia natural a la centralización tecnocrática, al mismo tiempo, la inmensa maquinaria administrativa gubernamental mexicana se vuelve cada vez más frágil.

Esta evolución ha observado evidentemente múltiples formas y la elección de éstas es difícil y lo que es peor en algunos casos arbitrarias. Merecen ser señaladas tres tendencias por su carácter general:

- a) El fortalecimiento de las instituciones centrales de planeación.
- b) La estructuración del aparato fiscal y contable y
- c) La disminución del campo de las empresas públicas.

México se esfuerza por planear su desarrollo nacional y regional de igual manera que lo hicieron algunos países industrializados en los años setentas, la planeación ha adquirido el carácter de mito, mismo que ante las dificultades encontradas en su aplicación engendró un sentimiento de desilusión ya que es necesario reconocer que a menudo los planes comprenden objetivos demasiado ambiciosos, sin relación con las posibilidades técnicas, administrativas y financieras del país, además de que la participación raquítica en cuanto a los representantes de las diversas cla-

ses sociales, lo que ha obstaculizado obtener el consenso social necesario para la solución de problemas colectivos.

Como en la mayoría de los países en desarrollo, en México, se han creado y consolidado instituciones que producen la información necesaria para la planeación, como es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Estas son podría decirse en México las instituciones corolarias de la planeación, en consecuencia, la orientación ha sido sobretudo hacia los presupuestos programados; esto es a una presentación funcional de los gastos, vinculada a los objetivos perseguidos por el plan, tal presentación, atractiva en principio, ha tropezado en la práctica con serias dificultades en su ejecución, no sólo en México sino en la mayor parte de América Latina pues se carece de la información necesaria, la metodología y a más de 8 años de la instrumentación de esta modalidad-no se cuenta con el personal con la capacidad necesaria para el satisfactorio desempeño de sus funciones de tal manera que estos factores influyen para que la mayoría de Dependencias y Entidades Públicas se encuentren atrasadas con relación al progreso tecnológico del país y no están en posición de responder a las demandas de la población.

Debido a esta situación y después de la época de proliferación de las instituciones para el desarrollo y particularmente de las empresas públicas, se anuncia una etapa de coordinación del aparato público con la consecuente puesta en venta de algunas Enti-

dades Gubernamentales a particulares.

El nivel central de la administración tendrá pues por vocación:- La previsión, la programación y el control.

La previsión está aun concebida unicamente en el ámbito económico bajo la forma de una planeación a mediano plazo; tal planeación inserta en una economía nacional en rápido crecimiento deberá ser completada y corregida por una previsión económica a corto plazo, cuyas técnicas son aún poco conocidas en México, sobre todo que el estudio prospectivo desborda actualmente el marco de la planeación e involucra a todos los sectores de la Administración Pública, además tendremos que ser ciertos que el futuro será siempre por un lado imprevisible, por otro lado está también determinado por un conjunto de factores conocidos y se trata de insertar las decisiones administrativas en una visión prospectiva.

La planeación se traduce primero en programas y despues en proyectos dotados de medios financieros, uno de los problemas más difíciles en los proximos años continuará siendo, sin duda, el de la articulación de estos tres elementos: La problemática estriba en que los programas constantemente se constituyen con proyectos nacidos de iniciativas espontáneas y no de la aplicación de objetivos de la planeación.

Podría decirse que el conflicto plan-presupuesto en la dependencia es pues estructural, se trata de una elección del gobierno, - la cuál es preparada por una secretaría que se le ha conferido - las dos funciones, como es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el acuerdo del titular de la dependen-

cia correspondiente.

Desde mi particular punto de vista una de las técnicas más importantes en el futuro de México consistirá en consecuencia, en transformar los métodos de trabajo de las Dependencias Gubernamentales para que conciban y presenten su presupuesto conforme a la perspectiva del plan, para lo cual será necesario replantear la organización de sus lineamientos con la finalidad de que sus funciones correspondan a las acciones sectoriales del plan más relevante.

México se preocupa actualmente del control, tanto para asegurar una buena ejecución de nuestras leyes y las disposiciones reglamentarias, como para proteger mejor a los ciudadanos contra las arbitrariedades administrativas, por ello se crea la SECOGEF.

La función de control es el corolario de las funciones de previsión y de programación, estas tres funciones son de responsabilidad del nivel central y podría verse que la multiplicación creciente de las intervenciones administrativas implica delegación de competencias en beneficio de centros de decisión, lo que daría por resultado una descontentación, además que en México al parecer por intereses creados no se llevará a cabo a corto plazo pero que dadas las necesidades del país a mediano plazo se puede implantar esta modalidad. La mayor insuficiencia de los países en desarrollo en relación a los objetivos fijados no concierne sin embargo, a las estructuras y a la organización de los poderes sino a los hombres mismos, los funcionarios carecen frecuentemente de formación profesional y de una clara conciencia de los fines a alcanzar. "A este nivel la administración del desa-

rrollo requiere de cuadros ciudadosamente seleccionados y formados en el estudio de expedientes, al igual que en el diálogo frecuente para preparar las decisiones, el rigor en la selección es desde este punto de vista, necesario, pero se impone una revisión de los métodos de formación.

Se trata de proporcionar sólidos conocimientos de base y simultáneamente, de desarrollar aptitudes de análisis y de síntesis para los comportamientos que exige la administración pública mexicana actual".³

"La modernización administrativa es en efecto, dependiente del poder del cual procede y de la sociedad a la que se aplica, en consecuencia, aún cuando el ritmo y las modalidades de la evolución de la Administración Pública varíen sensiblemente de un país a otro la orientación estará fijada por la naturaleza misma de los problemas a resolver".⁴

³ Organización de las Naciones Unidas; *La participación Popular en la Elaboración de Decisiones Relativas al Desarrollo*, I.N.A.P. México 1978. P. 51.

⁴ Op. Cit. P. 53.

COMENTARIOS

La ambivalencia en la terminología, conceptos y clasificaciones sobre la modernización administrativa provienen de la diversidad de los enfoques que se han presentado en torno a este tema, tanto a nivel nacional como internacional.

Estos a su vez, encuentran su origen en diferentes circunstancias políticas, económicas y sociales, por ello se plantean a -- continuación las reflexiones correspondientes a este capítulo.

- Es de vital importancia para México como nación en vías de desarrollo de disponer de recursos para la ejecución de los proyectos planteados por la sociedad, generalmente replanteandose la organización de la estructura del gobierno para organizar el país.
- Es menester reconocer que aún es necesario realizar grandes es fuerzos para dotar a la población mexicana del aparato gubernamental al que aspira y el sistema administrativo que exige para la búsqueda de soluciones prácticas y óptimas a los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto.
- Para que la Administración Pública Federal Mexicana responda y se adapte a los postulados y objetivos que rigen el desarrollo de su actividad, se requiere imprimir una mayor efectividad y congruencia de sus acciones, por hoy destaca la imperiosa necesidad de fortalecer los instrumentos de regulación y control del aparato público para prevenir la corrupción⁵ de los servidores públicos.

⁵ Entendida esta en su sentido amplio, no tan sólo como deshonestidad, sino como ineficiencia, negligencia, ineficiencia e --- irresponsabilidad.

CAPITULO III.

**LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES VINCULADA
AL PROCESO DE MODERNIZACION.**

3.1 ANTECEDENTES DE ORGANIZACION EN LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES 1975-1985

El notable desarrollo de las relaciones internacionales del país, originado entre otras causas por la influencia estratégica que México ha alcanzado debido a su disponibilidad de recursos naturales de diversa índole, ha dado motivo para que la Secretaría de Relaciones Exteriores, como órgano ejecutor de la política exterior fijada por el Jefe del Ejecutivo, tenga una actitud en la comunidad de naciones cada vez más dinámica, más visionaria y -- ello sólo pudo llevarse a cabo contando con una estructura orgánica y procedimientos que permitan acciones oportunas y satisfactorias para lograr los objetivos y metas programadas en forma -- jerarquizada y funcional.

Por estas razones principalmente, la Secretaría modifica su estructura organizacional con el objeto de poder realizar eficientemente las funciones de planeación, ejecución, coordinación, dirección y evaluación que integran el proceso de la política exterior mexicana en sus ámbitos bilateral, multilateral, cultural y económico cada que se requiere.

Podríamos decir que la Secretaría de Relaciones Exteriores siempre ha seguido los lineamientos que se le han marcado por los diferentes órganos encargados de coordinar la Reforma Administrativa Mexicana.

Debido a la escasez de información, solamente tomaremos como cuadro comparativo de desarrollo organizacional de 1975 a 1985.

Es pues menester asentar que desde la instrumentación de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, - los objetivos sustanciales que se buscan en una reestructuración fueron y son:

- Adecuar la Organización interna de la Secretaría, al avance y dinámica de sus actividades sustantivas tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, el cultural y el económico.
- Llevar a cabo las acciones, tanto sustantivas como adjetivas, - que corresponden a la Secretaría de una manera programática y organizada, con el objeto de lograr satisfactoriamente los propósitos y principios nacionales.
- Revisar las disposiciones Jurídico-Administrativas de la Secretaría a efecto de adecuarlas a los cambios estructurales-funcionales acorde a la realidad nacional y de coordinación con - otras Dependencias del Ejecutivo Federal.
- Buscar un mejoramiento en los sistemas y procedimientos de trabajo para el mejor cumplimiento de los objetivos de la Secretaría.
- Promover la desconcentración de los servicios que al público - presta la Secretaría, a fin de hacerlos más accesibles y eficaces, facilitándole el ejercicio de sus derechos; y a esta Dependencia el cumplimiento de sus obligaciones al respecto.
- Llevar a cabo una adecuada administración y desarrollo del personal, a fin de cumplir eficientemente las labores encomendadas a la Secretaría.

- Racionalizar los recursos materiales y financieros de que dispone la Secretaría, a fin de prestar un apoyo eficiente para la realización de las actividades sustantivas.

Con estos datos es posible dejar asentado de alguna manera las reestructuraciones orgánicas que ha experimentado esta Secretaría y cuales han sido los motivos que llevan a instrumentarlas, de tal manera que en 1975 la Secretaría de Relaciones Exteriores, estaba integrada de la siguiente manera.

- Secretaría del Ramo	1
- Comisión Interna de Administración	1
- Consultoría Jurídica	1
- Subsecretarías	2
- Oficialía Mayor	1
- Direcciones en Jefe	5
- Direcciones Generales	12
- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos	1
- Delegaciones en los estados	1
- Unidades	2

Que arroja un total de 27 órganos administrativos en los niveles de Planeación Dirección, Coordinación y Supervisión.

El 13 de enero de 1976 por Decreto Presidencial se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores que como consecuencia de ello y para el "mejor desempeño" de sus funciones se crea la Subsecretaría de Asuntos y Estudios Internacionales Especiales, que de manera global sumaba la 3a. Subsecretaría

ría y el número de Unidades Administrativas aumentó de 27 a 28, - se consideró que de esta manera la Secretaría de Relaciones Exteriores podría cumplir con las Relaciones Internacionales de México y deduciendo esta reestructuración con base a la creciente-complejidad e importancia de las relaciones bilaterales con el exterior y la apremiante necesidad de llevar a cabo estudios especiales que se requieran en las áreas con las que exista relaciones diplomáticas y consulares.

Dada la falta de Información sobre las reestructuraciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores, se debe aclarar que estos - datos tienen como base los reglamentos interiores de esta Secretaría: con la finalidad de hacer mas evidentes estos cambios a-continuación se plasman de manera concatenada y progresiva, de acuerdo al orden jerárquico instituido para dichas áreas, lo ---cual ayudará a lograr el análisis comparativo de los cambios que ha experimentado la Secretaría en cuestión en su desarrollo con-mayor objetividad.

REGLAMENTO INTERIOR	3/XII/75	13/I/76
- Secretaría del Ramo	1	1
- Comisión Interna de Administración	1	1
- Consultoría Jurídica	1	1
- Subsecretarías	2	3
- Oficialía Mayor	1	1
- Direcciones en Jefe	5	5
- Direcciones Generales	12	12
- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos	1	1

- Delegación en los estados	1	1
- Unidades	<u>2</u>	<u>2</u>
	27	28

REGLAMENTO INTERIOR	13/I/76	24/IX/77
---------------------	---------	----------

- Secretaría del Ramo	1	1
- Comisión Interna de Administración	1	1
- Consultoría Jurídica	1	1
- Subsecretarías	3	3
- Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo	-	1
- Oficialía Mayor	1	1
- Direcciones en Jefe	5	7
- Direcciones Generales	12	15
- Unidades	2	4
- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos	1	1
- Delegaciones en los estados	<u>1</u>	<u>2</u>
	28	37

REGLAMENTO INTERIOR	24/IX/77	19/IV/78
---------------------	----------	----------

- Secretaría del Ramo	1	1
- Comisión Interna de Administración y Programación	1	1
- Consultoría Jurídica	1	1
- Subsecretarías	3	4
- Coordinación Ejecutiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo	1	-
- Oficialía Mayor	1	1

- Direcciones en Jefe	7	8
- Direcciones Generales	15	15
- Unidades	4	2
- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos	1	1
- Delegaciones en los estados	<u>2</u>	<u>2</u>
	37	36

REGLAMENTO INTERIOR	19/IV/78	18/X/79
- Secretaría del Ramo	1	1
- Comisión Consultiva de Política Exterior	-	1
- Comisión Interna de Administración	1	1
- Consultoría Jurídica	1	1
- Subsecretarías	4	4
- Oficialía Mayor	1	1
- Direcciones en Jefe	8	3
- Direcciones Generales	15	23
- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos	1	1
- Unidades	2	3
- Delegaciones en los estados	2	2
- Delegaciones Urbanas en el D.F.	<u>-</u>	<u>1</u>
	36	42

REGLAMENTO INTERIOR	18/X/79	27/XI/80
- Secretaría del Ramo	1	1
- Comisión Consultiva de Política Exterior	1	1
- Comisión Interna de Administración y Programación	1	1

- Consultoría Jurídica	1	1
- Subsecretarías	4	4
- Oficialía Mayor	1	1
- Direcciones en Jefe	3	4
- Direcciones Generales	23	23
- Unidades	3	4
- Delegaciones en los estados	2	3
- Delegaciones en el D.F.	1	4
- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos	<u>1</u>	<u>1</u>
	42	48

REGLAMENTO INTERIOR	27/XI/80	13/I/82
- Secretaría del Ramo	1	1
- Comisión Consultiva de Política Exterior	1	1
- Comisión Interna de Administración y Programación	1	1
- Consultoría Jurídica	1	1
- Subsecretarías	4	4
- Oficialía Mayor	1	1
- Direcciones en Jefe	4	4
- Direcciones Generales	23	26
- Unidades	4	4
- Delegaciones en los estados	3	7
- Delegaciones en el Distrito Federal	4	4
- Secciones C.I.L.A.S.	-	2
- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos	<u>1</u>	<u>1</u>
	48	57

Es en virtud de la creciente participación de México en los diversos foros internacionales, así como del crecimiento y proliferación de éstos, que se ha llegado a ampliar la organización de esta Secretaría de tal forma que pueda cumplir con los objetivos que le asigna el Jefe del Ejecutivo.

De tal forma que la organización de esta institución desde que fue creada es cada vez más compleja, ya que a través de los diferentes órganos que la integran se ha tratado de mejorar la atención a los múltiples asuntos que corresponden desahogar a este sector.

3.2 OBJETIVOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Dentro del aparato gubernamental, cada Secretaría de Estado tiene su ámbito de acción, determinado con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interno-vigente, por lo que se considera que los objetivos que a conti-nuación se transcriben, correspondientes a esta Secretaría son - apropiados ya que están derivados de la Ley y las funciones gené-ricas o atribuciones que le han sido conferidas.

- a) Contribuir al desarrollo interno del país, mediante el fortalecimiento de su política exterior a nivel bilateral y multilate-ral.
- b) Mantener e incrementar el prestigio político y económico que México tiene en la comunidad internacional mediante el respeto - al principio de soberanía política y económica.
- c) Contribuir a la consolidación y reforzamiento de la paz y se-guridad internacionales.
- d) Mantener y consolidar los lazos de amistad y cooperación con-los países del resto del mundo.
- e) Realizar una estrecha coordinación con las entidades del Eje-cutivo, responsables del manejo y atención de las diversas áreas que trascienden lo interno para proyectarse al exterior.
- f) Mantener y avanzar en la independencia y soberanía de México.

g) Informar oportuna y verasmente, a los medios masivos de comunicación sobre los actos de política exterior a cargo de esta Secretaría, con el fin de mantener una opinión pública ilustrada - que la apoye, así como captar la información pública de interés - tanto para el país como para la Secretaría en el extranjero.

h) Cumplir con la política internacional de México dictada por - el C. Presidente de la República, en cuanto se refiere a las relaciones de México con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá en los aspectos de extradición y acuerdos bilaterales de cooperación técnica.¹

¹ Manual General de Organización, Tomo I, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1984. P. 33.

3.3 MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES²

La labor de compilación y codificación de las normas que regulan la actividad del sector centralizado público, se hacen hoy necesarias en virtud de que, desde su inicio el actual gobierno ha implantado transformaciones estructurales y funcionales de gran importancia, que han implicado la modificación de diversos ordenamientos jurídicos y la revisión de muchos otros, además, a medida que continúen desenvolviéndose las subsecuentes fases de la Modernización Administrativa, habrán de producirse modificaciones sucesivas y nuevos ordenamientos legales como efecto del impacto de dicha modernización.

Este Marco Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores está fundamentado en la distribución de funciones genéricas que para ésta Dependencia establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enunciándose en orden lógico jurídico las disposiciones más importantes.

I.- NORMAS CONSTITUCIONALES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 5,8,9,11,12,26 y 27: fracciones I y IV, 29, 30, 32, 33, 37, 42 y 73; fracciones XVI, XX, XXIX-F; 74, fracción IV, 76, fracciones I y II; 79, fracción VII, 89, fracciones I, II, III y X: 90, 91, 92, 93, 108, al 114, 123-B 126, 128, 133, 134.

² Por Marco Jurídico se entenderá a las bases legales a las que debe ceñirse una institución en el ejercicio de sus funciones.

II.- TRATADOS.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, hecha en Viena, Australia, el 18-IV-1961. D.O. 3-VIII-1965.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, hecha en Viena, Austria, el 24-IV-1963. D.O. 11-IX-1968.

III.- LEYES Y CODIGOS.

Ley de Extranjería y Naturalización. D.O. 28-VI-1886. Código de Comercio. D.O. 4-VI-1887.

Reformas y Adiciones. D.O. 20-I-1934, D.O. 27-I-1970, D.O. ----
31-XII-1974, D.O. 27-XII-1983.

Ley de Nacionalidad y Naturalización. D.O. 20-I-1934.

Reformas y Adiciones. D.O. 10-III-1938, D.O. 2-I-1940, D.O. ---
8-I-1941, D.O. 31-XII-1949, D.O. 20-II-1971, D.O. 29-XII-1971, -
D.O. 31-XII-1974.

Ley General de Sociedades Cooperativa. D.O. 15-II-1938.

Ley de Extradición Internacional. D.O. 29-XII-1975. Adiciones y
Reformas. D.O. 4-XII-1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículos 1,-
2, 6, 8 al 26 y 28. D.O. 29-XII-1976. Reformas y Adiciones. --
D.O. 8-XII-1978, D.O. 30-XII-1980, D.O.4-I-1982,D.O.29-XII-1982,
D.O. XII-1983, D.O. 21-I-1985, D.O. 26-I-1985.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. D.O. 2-I-1982.

IV.- REGLAMENTOS.

Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional. D.O. 29-II-1926.

Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas. D.O. 1-VI-1938.

Reglamento de los Artículos 47 al 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. D.O. 6-IX-1940.

Reglamento para la expedición de certificados de Nacionalidad Mexicana. D.O. 18-X-1972.

Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. D.O. 23-VIII-1985.

V.- DECRETOS.

Decreto que rige el Ceremonial Diplomático. D.O. 22-X-1935.

Decreto que exemptúa a todo impuesto a los equipajes, menajes de casa, vehículos y demás objetos de uso personal que importan los representantes diplomáticos. D.O. 5-I-1936.

Decreto relativo a la concesión de permisos para la constitución o modificación de sociedades, cuyo objeto sea establecer o desarrollar determinadas industrias. D.O. 2-VII-1970.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988, D.O. 31-V-1983.

VI.- ACUERDOS.

Acuerdo relativo a la interpretación de las fracciones I, -

IV y VI del Artículo 27 de la Constitución Federal, D.O. ---
19-VIII-1939.

Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en--
cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O. -
11-III-1971.

Acuerdo por el que se delegan al Contralor Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores facultades para aplicar sanciones administrativas que se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. D.O. 11-I-1985.³

Dada la importancia que tiene en este sexenio el marco legislativo para el cambio administrativo, se hará mención en el anexo -- No. 1 de las normas legales secundarias que complementan este -- punto de la investigación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esto es con el objeto de integrarlo completo en esta investigación.

³ Las principales disposiciones jurídicas que conforman este inciso fueron tomadas y analizadas del Manual General de Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para 1986.

COMENTARIOS

Los problemas de planificación organizacional no serán solucionados solamente con la actuación de tramos de control a nivel directivo, en el momento en que los encargados de la modernización administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores enfatizan dimensiones de carácter político a nivel orgánico-estructural, se puede esperar todo, menos una optimización de su sistema administrativo, en virtud de estos elementos se concluye:

- La extinción de órganos administrativos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no responde a la optimización real y a la distribución equitativa de las funciones de la dependencia, no cumpliendo fundamentalmente, con los lineamientos de la Modernización Administrativa del Gobierno Federal emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto como institución reguladora de dicho proceso.

- No deben hacer acto de presencia en esta secretaría, argumentos con poca validéz científica para la omisión o creación de órganos administrativos y contar solamente con los vitales para cumplir con las funciones que se le han asignado, de lo contrario se reflejaría poca visión planificadora por parte de los funcionarios que integran esta institución.

- Se deben efectuar diagnósticos administrativos en esta dependencia con la mayor periodicidad posible, con la finalidad de proponer alternativas de desarrollo organizacional, otorgándole el apoyo y validéz que requieren.

- Es necesario llevar a cabo una difusión exhaustiva de los elementos que integran la modernización administrativa entre los -- funcionarios superiores de la Secretaría de Relaciones Exterio-- res.

- La organización actual tanto de algunas dependencias del sec-- tor público como de esta secretaría es inadecuada para el desa-- rrollo de los programas de gobierno, debido a deficiencias de -- normas y de su estructura, sistemas y procedimientos administra-- tivos, además de falta de definición sobre la descentralización-- funcional de sus dependencias y entidades con la forma en que se toman las decisiones.

CAPITULO IV.

PROPUESTA DE MODERNIZACION DE LA SECRETARIA
DE RELACIONES EXTERIORES PARA SU REESTRUCTU
RACION.

4.1 CONTEXTO GENERAL

Como se ha planteado en el punto 3.1 de esta investigación, el proceso de Modernización de la Administración Pública Federal es específicamente de la institución en estudio, esta orientado a optimizar el aprovechamiento de la infraestructura administrativa en el ámbito que le corresponde.

La Secretaría de Relaciones Exteriores parte integrante de la Administración Pública Federal, busca cumplir con los objetivos y metas fijadas para dicho sector en el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo como referencia la evolución de la administración, en lo referente al manejo de los recursos humanos, materiales y financieros. Al respecto se ha abocado al análisis de su estructura con lo cual trata de hacer vigente el compromiso hecho por el sector, en el Programa de Modernización Administrativa, consistente en promover la renovación continua de su estructura orgánico-funcional y de los recursos con que dispone.

El aprovechamiento racional de los recursos y la constante adecuación de su organización a las necesidades actuales, ha permitido a la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponer del apoyo administrativo necesario para el mejor desempeño de sus funciones; sin embargo, a pesar de que se han alcanzado logros sustanciales en el aspecto administrativo al aprovechar adecuadamente los recursos disponibles, queda mucho por hacer en el campo de la organización global de la Dependencia.

Por lo anterior, el presente estudio se ha planteado entre sus -

objetivos proponer una modificación de la estructura orgánico-- funcional interna de esta secretaría, que permita utilizar efica-- caz y eficientemente los recursos materiales, humanos y financie-- ros que tiene disponibles, a fin de que la organización de la Se-- cretaría responda a las prioridades nacionales y logre de manera eficiente los objetivos y metas que se ha fijado.

Con objeto de reflejar el impacto que la Secretaría de Relacio-- nes Exteriores ha experimentado con el proceso de modernización-- de la Administración Pública Federal a continuación se presenta-- un análisis comparativo entre la estructura orgánica anterior -- 1982 y la reestructuración, que en base a los lineamientos emiti-- dos por la Coordinación General de Modernización de la Adminis-- tración Pública Federal, ha experimentado dicha dependencia y en el apartado 4.4 de este capítulo se presentan los organogramas - de esta institución en estudio a fin de señalar y confrontar las modificaciones que en sus órganos administrativos ha experimenta-- do ésta dentro del desarrollo del programa modernizador.

4.2 BASE NORMATIVA--ADMINISTRATIVA (INSTITUCIONES QUE
REGLAMENTAN EL PROYECTO DE MODERNIZACION DE LA
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES)

La Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto del Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y con fundamento en el Artículo 32 Fracción XIV y XV de la - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de acuerdo a las medidas que permitan optimizar las estructuras organizacionales de las dependencias del sector público, define que la modernización de las estructuras deberá considerar aspectos de reorganización motivados por acciones de descentralización administrativa y productividad dentro de un contexto de disciplina financiera.

El 29 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece los lineamientos generales para la Modernización Administrativa global, sectorial e institucional de la Administración Pública Federal.

Conforme a estas reformas y adiciones, la Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para - la Modernización Administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución - de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia.

Derivado de lo anterior, las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Relaciones Exteriores, en atención a las atribuciones de la primera y con base en los propósitos de la segunda proponen la realización de acciones coordinadas para la ejecución del Programa de Modernización Administrativa del Sector Relaciones Exteriores, bajo las siguientes bases de Coordinación.

Con el fin de optimizar su estructura organizacional y fortalecer sus programas, será responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores realizar el diagnóstico y diseñar el "Programa de Modernización Administrativa" correspondiente, el cuál deberá ser presentado a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación, en un plazo no mayor de 60 días contados a partir de la fecha de suscripción de las presentes bases.

La Secretaría de Programación y Presupuesto someterá a la consideración del C. Presidente de la República, la propuesta sobre la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En caso de que el Titular del Ejecutivo Federal recomiende ajuste y/o modificaciones a la propuesta presentada para su aprobación, ambas instituciones formularán el replanteamiento que corresponda. Por lo cual, si éste fuera el caso no surtirá efecto el plazo fijado en la primera cláusula.

Una vez aprobados por el C. Presidente de la República los ajustes y/o modificaciones a la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Programación y Presupuesto le informará de ello, a fin de que formule el Proyecto de Reglamento Interior.

El programa de Modernización se formulará a partir del dictamen-favorable de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, respecto a la estructura que, con carácter preliminar, se incorpore a las presentes Bases de Coordinación.

Para la implantación de la estructura preliminar, se utilizarán-exclusivamente los recursos de que dispone actualmente la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El "Programa de Modernización Administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores" y sus organismos sectorizados contendrá - como mínimo los siguientes aspectos:

- a) Análisis de la vinculación y congruencia existentes entre -- atribuciones, funciones, programas de trabajo y estructuras.
- b) Análisis de Estructuras de las Direcciones Generales en todos sus niveles.
- c) Descripción de Programas de Trabajo.
 - c.1. Análisis de prioridades
 - c.2. Recursos originales y propuestos
 - c.3. Análisis de congruencia entre prioridades, recursos y es tructuras.
- d) Adecuación y justificación de las estructuras y funciones de las áreas de apoyo administrativo.
 - d.1. Oficialía Mayor
 - d.2. Organos de apoyo administrativo adscritos a las áreas -- sustantivas.

- c) Programas de Productividad y Racionalización de la Fuerza de Trabajo.
- f) Adecuación de Sistemas de Administración Interna y de Atención al Público.
- g) Programa de Desconcentración y Descentralización.
- h) Análisis y aprobación de estructuras de Entidades Sectorizadas.
- i) Actualización del Esquema de Sectorización.

El Reglamento que se formule con arreglo a estas bases, será refrendado tanto por el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores como por el C. Secretario de Programación y Presupuesto.

Se iniciará de inmediato el Proceso de Modernización de la Administración, objeto de estas Bases de Coordinación, derivado del cual se establecerá la estructura definitiva, misma que en su caso, podrá modificar la estructura preliminar, con la finalidad de optimizar sus funciones y racionalizar el uso de los recursos.²

² Las ideas centrales de este apartado, fueron tomadas y analizadas del Programa de Modernización Administrativa del Sector -- Relaciones Exteriores, coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

4.3 MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA ORGANICA
 IMPLANTADA EN 1982.¹

ESTRUCTURA ORGANICA

NOVIEMBRE 1982

- 1.0 Secretario de Relaciones Exteriores
- 1.0.1. Comisión Interna-
de Administración
y Programación.
- 1.0.2. Comisión Consulti-
va de Política Ex-
terior.
- 1.0.3. Consultoría Jurí-
dica.
- 1.0.4. Dirección General
del Protocolo.
- 1.0.5. Dirección General
de Información y-
Difusión.

ESTRUCTURA ORGANICA

ENERO 1985

- 1.0 Secretario de Relaciones Exteriores
- 1.0.1. Comisión Interna-
de Administración
y Programación.
- 1.0.2. Comisión Consulti-
va de Política Ex-
terior.
- 1.0.3. Consultoría Jurí-
dica.
- 1.0.4. Dirección General
del Protocolo.
- 1.0.5. Dirección General
de Comunicación -
Social.
- 1.0.6. Coordinaciones Ge-
nerales.
- 1.0.7. Contraloría Inter-
na.

¹La información que integra este inciso, fue analizada y clasificada del Estudio Comparativo de la Reestructuración de las -
Unidades Administrativas de la Secretaría de Relaciones Exte-
riores, llevado a cabo en 1985.

OBSERVACIONES

Cambia de denominación la Dirección General de Información y --- Difusión a Dirección General de Comunicación Social y las Coordinaciones Generales, antes Direcciones en Jefe, se adscriben directamente al C. Secretario como órganos de asesoría y ya no dependiendo directamente de cada subsecretaría. Además la Unidad de Auditoría Interna se convierte a nivel de Dirección en la actual Contraloría Interna dependiendo directamente del C. Secretario.

Respecto a la Consultoría Jurídica, ésta absorbe algunas de las funciones de la Dirección General de Tratados.

ESTRUCTURA ORGANICANOVIEMBRE 1982

1.1 Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

1.1.0. Dirección en Jefe para Asuntos Bilaterales.

1.1.1. Dirección General para América del Norte.

ESTRUCTURA ORGANICAENERO 1985

1.1 Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

1.1.0.1. Sección Mexicana de Límites y Aguas México -- E.U.A.

1.1.0.2. Sección Mexicana de Límites y Aguas México -- Guatemala.

1.1.1. Dirección General para América del Norte.

- 1.1.2. Dirección General para América Latina y el Caribe.
- 1.1.3. Dirección General para Europa Occidental.
- 1.1.4. Dirección General para Europa Oriental y la U.R.S.S.
- 1.1.5. Dirección General para Africa, Asía y Oceanía.
- 1.1.6. Dirección General de Tratados.
- 1.1.7. Dirección General del Servicio Exterior.
- 1.1.8. Dirección General de Protección.
- 1.1.9. Dirección General de Límites y Ríos Internacionales.
- 1.1.10. Dirección General de Pasaportes y - Servicios Consulares.
- 1.1.10.1. Delegaciones - en el D.F.

- 1.1.2. Dirección General para América Latina y el Caribe.
- 1.1.3. Dirección General para Europa Occidental.
- 1.1.4. Dirección General para Europa Oriental y la U.R.S.S.
- 1.1.5. Dirección General para África, Asía y Oceanía.
- 1.1.6. Dirección General del Servicio Exterior.
- 1.1.7. Dirección General de Protección.
- 1.1.8. Dirección General de Límites y Ríos Internacionales.
- 1.1.9. Dirección General de Pasaportes y - Servicios Consulares.
- 1.1.9.1. Delegaciones en el D.F.

- 1.1.10.2. Delegaciones -
en los Estados.
- 1.1.11. Dirección General de
Asuntos Jurídicos.

1.1.9.2. Delegaciones en
los Estados.

1.1.10. Dirección Gene-
ral de Asuntos -
Jurídicos.

OBSERVACIONES

La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y --
Agua México-E.U.A., así como la de México-Guatemala. Para 1984
dependen directamente de la Subsecretaría de Relaciones Exterio-
res, y a su vez coordinadas por la Dirección General de Límites-
y Ríos Internacionales. La Dirección en Jefe pasa a depender --
del C. Secretario directamente. Además desaparece la Dirección-
General de Tratados cuyas funciones son asumidas, la mayor parte
por la Consultoría Jurídica.

Los órganos desconcentrados de la Dirección General de Pasapor-
tes y Servicios Consulares, se separan por el área geográfica de
ubicación. Cabe hacer mención que a dichas C.I.L.A.S., se les -
asigna el nivel de Dirección General.

ESTRUCTURA ORGANICA

NOVIEMBRE 1982

1.2. Subsecretaría de Asun-
tos Multilaterales.

1.2.0. Dirección en Jefe
para Asuntos Mul-
tilaterales.

ESTRUCTURA ORGANICA

ENERO 1985

1.2. Subsecretaría de Asun-
tos Multilaterales.

1.2.1. Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas.

1.2.2. Dirección General para Organismos - Especializados de la O.N.U.

1.2.3. Dirección General para Organismos - Internacionales - Regionales.

1.2.1. Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas.

1.2.2. Dirección General para Organismos - Especializados de la O.N.U.

1.2.3. Dirección General para Organismos - Internacionales - Regionales.

OBSERVACIONES

La Dirección en Jefe para Asuntos Multilaterales pasa a depender, como Coordinación General, directamente del C. Secretario.

ESTRUCTURA ORGANICA

NOVIEMBRE 1982

1.3. Subsecretaría de Asuntos Culturales.

1.3.1. Dirección General para Asuntos Culturales.

ESTRUCTURA ORGANICA

ENERO 1985

1.3. Subsecretaría de Planeación y Asuntos Culturales.

1.3.0.1. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

1.3.1. Dirección General de Planeación.

1.3.2. Dirección General
de Archivo, Biblio-
teca y Publicacio-
nes.

1.3.3. Instituto Matías-
Romero de Estudios
Diplomáticos.

1.3.2. Dirección General
de Asuntos Cultu-
rales.

1.3.3. Dirección General
de Archivo, Biblio-
teca y Publicacio-
nes.

OBSERVACIONES.

A la Subsecretaría se le adscriben las funciones de Planeación y por lo tanto cambia su denominación.

Se crea la Dirección General de Planeación, así como una Coordinación General, como órgano asesor, dependiendo directamente del C. Secretario:

El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, como órgano desconcentrado depende directamente de la Subsecretaría de Planeación y Asuntos Culturales.

ESTRUCTURA ORGANICA

NOVIEMBRE 1982

1.4. Subsecretaría de Asun-
tos Económicos.

1.4.0. Dirección en Jefe
para Asuntos Eco-
nómicos.

ESTRUCTURA ORGANICA

ENERO 1985

1.4. Subsecretaría de Asun-
tos Económicos.

1.4.1. Dirección General
de Relaciones Eco
nómicas Bilatera-
les.

1.4.2. Dirección General
de Relaciones Eco
nómicas Multilate
rales.

1.4.3. Dirección General
de Cooperación --
Técnica Interna--
cional.

1.4.1. Dirección General
de Relaciones Eco
nómicas Bilatera-
les.

1.4.2. Dirección General
de Relaciones Eco
nómicas Multilate
rales.

1.4.3. Dirección General
de Cooperación --
Técnica Interna--
cional.

OBSERVACIONES.

La Dirección en Jefe para Asuntos Económicos pasa a depender, co
mo Coordinación General, directamente del C. Secretario.

ESTRUCTURA ORGANICA

NOVIEMBRE 1982

1.5. Oficialía Mayor

1.5.1. Dirección General
de Programación,-
Organización e In
formática.

1.5.2. Dirección General
de Administración,

ESTRUCTURA ORGANICA

ENERO 1985

1.5. Oficialía Mayor

1.5.1. Dirección General
de Programación,-
Organización y --
Presupuesto.

1.5.2. Dirección General
de Recursos Huma-
nos y Servicios -
Sociales.

1.5.3. Dirección General
de Recursos Mate-
riales y Servicios
Generales.

OBSERVACIONES.

La Dirección General de Administración desaparece, siendo sus -- funciones absorbidas de la siguiente manera: El manejo de los - recursos financieros por la Dirección General de Programación, - Organización y Presupuesto, los Recursos Humanos y los de Servi- cios Sociales, por la Dirección General de Recursos Humanos y -- Servicios Sociales y los Recursos Materiales y Servicios Genera- les por la Dirección General del mismo nombre.

Las modificaciones más significativas que presenta la nueva es-- tructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores son-- las siguientes:

- Cambio de denominación de las Direcciones en Jefe por el de -- Coordinaciones Generales, así como de nivel jerárquico, asig-- nándoseles funciones de asesoría del área respectiva y depen-- diendo en forma directa del C. Secretario.
- Desaparición de la Dirección General de Tratados, reubicándose-- la mayor parte de sus funciones en la Consultoría Jurídica.
- El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, con nivel de Dirección General, dependiendo del área del C. Secretario.
- Cambio de denominación de la Subsecretaría de Asuntos Cultura--

les por el de subsecretaría de Planeación y Asuntos Culturales.

- Creación de la Dirección de Planeación dependiendo de la Subsecretaría de Planeación y Asuntos Culturales.
- Disgregación de la Dirección General de Administración en dos áreas; Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Sociales y Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales absorbiendo la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto las funciones relativas al manejo de los recursos financieros.
- Cambio de nivel jerárquico y denominación de la Unidad de Auditoría Interna por el de Contraloría Interna, a nivel de Dirección General y dependiendo directamente del C. Secretario.
- Las Delegaciones en el D.F. y en los Estados como órganos desconcentrados, las primeras dependientes de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores a nivel de Dirección General y las segundas dependientes de la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares a nivel de Subdirección General.

De lo anterior es posible constatar que la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores hasta el nivel de Dirección general, está concebida aludiendo a un criterio funcional-geográfico, el cual ha permitido delimitar los ámbitos geográficos, que en los tiempos actuales juegan un papel fundamental en la política exterior mexicana, así mismo cuenta con áreas que atienden específicamente los asuntos ante organismos internacionales, sean éstos especializados, autónomos, gubernamentales-

y no gubernamentales; además de las áreas que atienden los asuntos culturales y económicos. Destina consecuentemente unidades orgánicas especializadas al análisis, dictamen y resolución de los problemas específicos inherentes a las áreas; Bilateral, Multilateral, Cultural y Económica y a su vez a cada zona geográfica involucrada, de ésta manera la Secretaría se encuentra como expresión de las necesidades internacionales y de los objetivos de la misma.

Además cuenta con otros órganos básicos que son los que integran el Servicio Exterior Mexicano; estos órganos son 62 Embajadas, 23 Consulados Generales, 33 Consulados de Carrera, 91 Consulados Honorarios, 57 Secciones Consulares y 10 Misiones permanentes de México ante organismos internacionales; en total 276 representaciones de México en el exterior los cuales son el resultado de las relaciones diplomáticas que México mantiene con 142 países y la participación que tiene México ante diversos organismos internacionales, no sufriendo sustancialmente variaciones en las atribuciones que actualmente tiene con respecto a las que le delegaba el Reglamento Interior del 26 de noviembre de 1980.

4.4 ORGANOGRAMAS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

En el conjunto de instituciones de la Administración Pública Federal, existe un órgano responsable de coordinar y vigilar la política exterior del país frente a los países del mundo con los que México mantiene relaciones diplomáticas.

La mencionada dependencia en análisis, a lo largo de los años ha sufrido diversas modificaciones en cuanto a su denominación, estructura orgánica y atribuciones, adaptándose estos conceptos -- conforme nuestro país iba adquiriendo nuevos compromisos con el exterior, hasta llegar a la integración de su estructura actual.

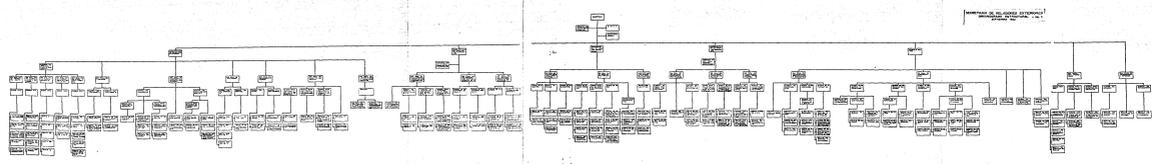
Para efectos del presente estudio, se ha realizado un análisis - de los antecedentes más próximos de su organización.

La estructura orgánica que actualmente tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores, se encuentra representada en el organograma No. 2, estando descritas las atribuciones asignadas a cada Unidad Administrativa en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984.

Con el objeto de reflejar a través de la representación gráfica, las modificaciones correspondientes de 1982 a 1985 a continuación se incluyen los organogramas y una lamina en la cual se puede apreciar el número de órganos creados en esta secretaría como producto del proceso modernizador que aún no concluye.

INCREMENTO DE ORGANOS ENTRE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE 1982 Y LA DE 1985

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	DIRECCIONES GENERALES		SUBDIRECCIONES GENERALES		SUBDIRECCIONES DE AREA. (unidades)		DEPARTAMENTOS	
	1982	1985	1982	1985	1982	1985	1982	1985
OFICINAS DEL SECRETARIO	3	5	6	9	1	3	17	23
SUBSECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	11	12	17	25	5	13	58	87
SUBSECRETARIA DE ASUNTOS MULTILATERALES	3	3	7	7	1	1	14	15
SUBSECRETARIA DE PLANEACION Y ASUNTOS CULTURALES	3	4	7	8	1	1	25	27
SUBSECRETARIA DE ASUNTOS ECONOMICOS	3	3	6	6	0	0	13	13
OFICIALIA MAYOR	2	3	7	9	9	6	33	36
ORGANOS DE CONTROL DE GESTION (nueva creación)						30		
T O T A L E S :	25	30	50	64	17	54	160	201



4.5 ETAPAS ESTRATEGIAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA REORGANIZACION - EN LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Considerando la importancia que tiene la Modernización Administrativa, se procede a definir las estrategias de acción a través de las cuales se pretende el logro eficiente de los objetivos establecidos en dicho proceso, para lo que se fijan en una primera instancia los periodos mediante los cuales se instrumentará el mismo, caracterizándose éstos como de realización permanente y de aplicación general para toda la Administración Pública Federal.

PRIMER PERIODO: REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR CENTRAL

Este período inicia la redefinición de responsabilidades de las dependencias contemplada en las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y tiene como objetivo racionalizar las estructuras organizacionales, procurando adecuarlas a las atribuciones, funciones y programas asignados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como dictaminar sobre las propuestas de cambio de organización que presenten los titulares de los órganos a nivel Dirección que conforman la misma.

Su instrumentación obedece, entre otras cosas, al gran crecimiento y complejidad mostrados por el aparato administrativo en los últimos años. Si bien es cierto que esto deberá ser congruente-

con el desarrollo del país, también lo es, el que la situación económica prevaleciente, no sólo a nivel nacional sino internacional, amerita una Administración Pública que realice sus funciones y programas en un marco de racionalidad y austeridad, sin sacrificar en afanes de ahorro el impulso y fomento de las actividades consideradas básicas para lograr el desarrollo del país.

Debido al gran crecimiento y complejidad mostrada en los últimos años por el aparato administrativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la difícil situación económica prevaleciente en el país. El Jefe del Ejecutivo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto como responsable de la función rectora del desarrollo de la nación, ha diseñado un proceso de Modernización de la Administración Pública Federal mediante el cual se busca de manera permanente dar coherencia, transparencia y fortalecimiento a sus acciones para transformar y adecuar su estructura administrativa y contar así con instituciones aptas y productivas que le permitan responder eficientemente a las demandas de bienes y servicios emanados de la sociedad, de tal manera que la Secretaría de Relaciones Exteriores no puede ser la excepción ya que forma parte de la Administración Pública Central.

Para tal efecto la citada secretaría formuló una serie de etapas y estrategias para apoyar la reestructuración o modernización de la Administración Pública Federal Mexicana que se expone a continuación con fundamento en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los artículos 8o. y 30o.- en las fracciones XXI y X respectivamente de Reglamento Interior vigente de esta secretaría y la necesidad de contar con manuales

administrativos como efecto del creciente volumen de las operaciones, el incremento de personal, la adopción de técnicas modernas y la complejidad de las estructuras administrativas. Esto vuelve imprescindible el uso de instrumentos administrativos que faciliten el cumplimiento de las funciones, la desconcentración de las actividades, la participación adecuada del elemento humano y el logro eficiente de los objetivos.

Los manuales de organización son documentos que sirven como medio de comunicación y coordinación, permiten registrar y transmitir, en forma ordenada y sistemática información sobre los antecedentes, marco legal, atribuciones, objetivos, organización, funciones, políticas y/o procedimientos y descripción de puestos de un órgano administrativo, así como las instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de las labores. De ahí la importancia de su elaboración y/o permanente actualización.

Se pretende así, en base a los lineamientos de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal -- que los manuales de organización que elaboren las Unidades Administrativas de la Secretaría mantengan la uniformidad necesaria para facilitar la sistematización global de la información contenida en los mismos y permitan a quienes laboran dentro de esas unidades o en otras, el conocimiento a profundidad de la organización y funcionamiento de dichas áreas, tomando en cuenta que uno de los puntos principales del Manual de Organización es reflejar las modificaciones que sufren cada uno de los órganos en el proceso de modernización administrativa.

PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACION DEL
MANUAL ADMINISTRATIVO

- "La elaboración o actualización del Manual de Organización se hará en base a las atribuciones conferidas a las diferentes Unidades Administrativas en el Reglamento Interior vigente de esta secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1985.

- Cada Unidad Administrativa designará a un responsable quien se encargará de recopilar la información necesaria para la actualización del Manual de Organización de su área. Estos a la vez deberán coordinarse con el personal de la Subdirección de Organización, para que de manera conjunta se lleve a cabo la elaboración de su Manual de Organización.

- El personal de la Subdirección de Organización deberá explicar ampliamente a los representantes de las áreas cada uno de los puntos que debe contener el Manual de Organización, además, los orientará de ser necesario sobre los documentos en los que pueden apoyarse para la obtención de la información. Los representantes, de acuerdo con la aprobación del titular de esa Unidad deberán desarrollar los puntos que integran el Manual de Organización.

- Las áreas deberán integrar la información depurada y entregarla para su aprobación al titular respectivo, una vez aprobado el documento por el titular del área, deberá enviarse a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto para que, a través del Oficial Mayor se obtenga la aprobación del Se-

cretario.

A continuación se presentan los puntos que se recomienda deban contener los Manuales de Organización.

INDICE.- Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del documento.

INTRODUCCION.- Contiene una explicación al lector acerca de lo que es el documento, de la ocasión en que se elabora o se efectúa la última revisión y de los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información sobre el ámbito de su aplicación, a quien va dirigida, cómo se usará y cómo y cuando se harán las revisiones y actualizaciones.

Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la más alta autoridad del área comprendida en el manual.

ANTECEDENTES HISTORICOS.- Es una breve descripción de las razones o causas, que dieron origen a la Unidad Administrativa, mencionando la información sobresaliente en su desarrollo y evolución.

MARCO LEGAL.- Es una relación de los títulos de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones de las Unidades Administrativas, así como de las demás que le son aplicables en función de sus actividades.

Es recomendable que la relación de las disposiciones jurídicas siga el orden jerárquico que se indica a continuación:

Constitución, tratados, leyes, convenios, reglamentos decretos,-

acuerdos y/o circulares. Dentro de cada uno de éstos debe seguirse el orden cronológico en que fué expedida cada disposición.

ATRIBUCIONES.- Este apartado consiste en una transcripción textual y completa de las facultades conferidas a las Unidades Administrativas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que dan base legal a sus actividades. Debe señalarse el título completo de los ordenamientos y el capítulo, artículo y texto de éste.

- Ejemplo.- Artículo 4o. Corresponde a la Dirección General del Servicio Exterior:

- I.- Vigilar la aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y de su Reglamento;

OBJETIVO(S).- Logros de carácter general que se pretende alcanzar mediante la realización de funciones encomendadas a cada unidad Administrativa.

ESTRUCTURA ORGANICA.- se refiere a una descripción ordenada de las principales Unidades Administrativas, en función de sus relaciones de jerarquía.

Es conveniente codificarla en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

- Ejemplo:

1. Dirección General

1.1 Subdirección General de Archivo

1.1.1. Departamento de Archivo Histórico

1.1.2. Departamento de Concentraciones

1.1.3. Departamento de Conservación y Restauero

ORGANOGRAMA: Es la representación gráfica de la estructura orgánica y debe de reflejar, en forma esquemática la posición de las Unidades Administrativas que la componen y sus respectivas relaciones, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación y líneas de autoridad.

FUNCIONES; Este apartado corresponde a la descripción de las actividades inherentes a cada una de las Unidades Administrativas contenidas en la estructura orgánica, que le permiten cumplir con sus atribuciones legales.

DESCRIPCION DE PUESTOS.- El puesto es la unidad básica de trabajo en una estructura de organización; está integrado por un conjunto de actividades y de requerimientos necesarios para llevarlas a cabo.

El contenido básico de una descripción de puestos está integrada normalmente por los siguientes puntos:

I. DESCRIPCION DE PUESTOS

Unidad Administrativa:

Nombre del Puesto:

Jefe Inmediato:

Subordinados Directos:

Nivel Jerárquico Equivalente:

Personas en el Puesto:

Horario de Labores:

Fecha de elaboración:

II. RELACIONES

Internas:

Externas:

III. OBJETIVO DEL PUESTO

IV. ACTIVIDADES ESPECIFICAS

Permanentes:

Periódicas:

Eventuales:

V. REQUERIMIENTOS DEL PUESTO

Escolaridad:

Otros Estudios:

Experiencia:

Iniciativa:

Responsabilidad:

- a) Por Deberes
- b) Por Dirección y Supervisión
- c) Por Relaciones
- d) Por Información Confidencial

Habilidad:

DIRECTORIO DE FUNCIONARIOS.- Elaborar la relación en orden Jerárquico, con el nombre completo del funcionario, telefonos y puesto que ocupa dentro de la estructura de la Unidad Administrativa.³

³La información que integra este inciso, fue clasificada y analizada de la Guía Técnica para la Elaboración o Actualización del Manual de Organización, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1985, P. 4-10.

COMENTARIOS

- la modernización administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, sino una concatenación de pasos programados que obedecen a un plan no importando el tiempo que se lleve la realización de dicho plan.

- Para la implantación de una nueva modalidad administrativa, es indispensable tener una concepción de la coyuntura administrativa vigente de la institución que se pretende innovar, que abarque dentro de su contexto todas las partes que constituyen la organización y las funciones que cada una de ellas desempeña con objeto de saber cual sería el efecto que se experimentará en cada unidad administrativa con la modernización que se pretende implantar.

- Sería conveniente no implantar órganos de "Control de Gestión" sino aprovechar el puesto de los secretarios particulares de cada unidad administrativa para que desempeñe dichas funciones, esto con el objeto de prestar en las mejores condiciones posibles atención oportuna y satisfactoria al control y seguimiento, así como a las desviaciones que se observen en los programas de trabajo de las diferentes áreas que conforman esta Secretaría y brindar apoyo técnico-administrativo al titular del área correspondiente en cuanto a personal y otras actividades de esta índole.

- Es necesario asentar aquí que las directrices y lineamientos emitidos por la Coordinación General de Modernización de la Admi

nistración Pública Federal, más que racionalizar los recursos con que cuenta nuestro objeto de estudio dan la pauta para implantar excesivos tramos de control que en lugar de modernizar-que es si nónimo de actualizar-hacen mas compleja la estructura orgáni---co-funcional de dicha institución, lo que no necesariamente la hace eficiente, podría inferirse que este fenómeno se ha presentado también en algunas otras Dependencias de la Administración Pública Federal Mexicana.

- La "Contraloría Interna" se instrumenta dependiendo directamente de el Secretario de Estado correspondiente, absorviendo bajo su responsabilidad la "renovación moral de la sociedad", como -- elemento principal de la modernización administrativa, sus actividades se orientan a promover la actualización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que interac---túan en el aparato gubernamental, así como a prevenir y combatir la corrupción evitando así que la deshonestidad haga acto de pre sencia dentro de la función pública.

CAPITULO V.

**PRONOSTICO DEL PROYECTO DE MODERNIZACION DE
LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.**

5.1 AFIRMACION DE LOS POSTULADOS DE LA INVESTIGACION

La Modernización de la Administración Pública esta orientada a - fortalecer la función social del Estado y mejorar su capacidad - de servicio frente a la población, para atender oportuna y ade-- cuadamente las necesidades de la misma.

Se sustenta en la investigación que la administración es un me-- dio y no un fin, que debe invariablemente subordinarse a los ob- jetivos de los planes y programas de gobierno, de tal forma que - la Administración Pública cumple su función cuando opera como -- eficaz instrumento para alcanzarlos, lo anterior envolverá la or- ganización de una Administración Pública eficiente, flexible y - articulada al Sistema Nacional de Planeación Democrática y para- ello, se ha dispuesto la integración de la Coordinación General- de Modernización de la Administración Pública dentro de la Secre- taría de Programación y Presupuesto.¹

Esta Modernización se realizara' en los niveles global, sectorial e institucional de acuerdo con la política y directrices que -- apruebe el Presidente de la República, dentro de un esquema par- ticipativo y homogéneo. Los titulares de las dependencias y en- tidades de la Administración Pública se coordinarán con la Secre- taría de Programación y Presupuesto a través de la Coordinación- General de Modernización de la Administración Pública, a fin de- realizar los análisis correspondientes y someter los proyectos -

¹ Actualmente denominada: Secretariado Técnico de la Comisión - Intersecretarial del Servicio Civil.

de reorganización, a la consideración del Presidente de la República. Las estructuras de organización propuestas por las Dependencias y Entidades deberán guardar una estrecha relación con -- sus atribuciones legales y con los objetivos, metas y prioridades que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo, Programas -- Sectoriales, Institucionales, Regionales, Especiales y los Anuales. Los proyectos de reorganización deberán contemplar la realización de acciones tendientes a eliminar duplicación de funciones, a racionalizar las estructuras de organización de la fuerza de trabajo, como apoyo al incremento de la eficiencia y la productividad, por lo que las dependencias y entidades del sector público deberán acompañar a sus propuestas de reorganización los estudios y documentos de apoyo correspondiente a tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- Ser congruentes con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y con las atribuciones que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Estar articuladas a las actividades y necesidades de los programas sectoriales nacionales, así como favorecer su cumplimiento y control.
- Propiciar el aprovechamiento de los recursos con el propósito de lograr una mayor eficiencia y productividad.

En base a este documento, las dependencias en sus proyectos de reorganización deberán sujetarse a los puestos de línea, asesoría y apoyo que se señalan a continuación.

Nivel

Jerárquico Puesto de Línea:Puestos de Asesoría
y apoyo:

I.

Secretario de Estado.

Coordinador de Asesores En-
cargados de la Oficina de -
Control de Gestión.

Asesor.

Secretario Particular.

Secretario Privado.

Secretario Técnico.

II..

Subsecretario de Estado.

Coordinador de Asesores.

Asesor.

Secretario Particular.

Secretario Privado.

Secretario Técnico.

III.

Oficial Mayor.

Coordinador de Asesores.

Asesor.

Secretario Particular.

Secretario Técnico.

IV.

Coordinador General de
Secretaría de Estado.

Coordinador de Asesores.

Asesor.

Secretario Particular.

Secretario Técnico.

V.

Director General.

Asesor.

Secretario Particular.

Nivel	<u>Jerárquico Puesto de Línea:</u>	<u>Puestos de Asesoría y apoyo:</u>
VI.	Subdirector General (Director de Area).	No tienen derecho a puestos de Asesoría y apoyo.
VII.	Subdirector Técnico y Operativo.	No tiene derecho a puestos de asesoría y apoyo.
VIII.	Jefe de Departamento Técnico u Operativo.	No tiene derecho a puestos de asesoría y apoyo.

Cabe hacer mención que los puestos de Subdirector Técnico y Jefe de Departamento Técnico se utilizarán exclusivamente para la estructuración de áreas técnicas y/o normativas cuyas funciones requieran un alto grado de especialización y desarrollo; pudiendo existir sin necesidad de tener puestos subordinados.

Por otro lado a los puestos que se les asigna personal de apoyo y asesoría no necesariamente deberán utilizar todos los puestos, sino sólo aquellos que resulten indispensables para el adecuado desarrollo de sus actividades.

Para las Unidades Organizacionales con características normativas y/o técnicas se recomienda que los puestos subordinados se encuentren dentro de los siguientes tramos de control.

Director General

Tramos de Control

Director de Area

2 a 5 puestos.

Subdirector Técnico	2 a 6 puestos.
Jefe de Departamento Técnico.	1 a 6 puestos.

Para las Unidades Organizacionales con características de operación, se sugiere que los puestos subordinados se encuentren dentro de los siguientes tramos de control.

Director General	Tramos de Control
Director de Area	2 a 6 puestos.
Subdirector Operativo.	2 a 8 puestos.
Jefe de Departamento.	2 a 8 puestos.
Jefe de Oficina.	2 a 8 puestos.

Independientemente de las Subsecretarías, Oficialías Mayores y - Coordinaciones Generales se recomienda que dependan directamente del Secretario de Estado las siguientes funciones.:

- Planeación Sectorial, Asuntos Jurídicos, Coordinación Regional.
- Asesoría Técnica.
- Control de Gestión.
- Prensa, Difusión y Relaciones Públicas.

Estas funciones enunciadas deberán tener nivel de Dirección General y excepcionalmente de Coordinación General para su desarrollo satisfactorio.

Los Directores Generales deberán realizar la función de Control de Gestión a través de su Secretaría Particular.

De acuerdo a sus características de tamaño y funcionamiento se recomienda que las Oficialías Mayores se desconcentren a nivel -

Subsecretaría, creándose para este efecto Delegaciones Administrativas que operen la administración de los recursos con base a la normatividad generada por la propia Oficialía Mayor; por lo que dichas Delegaciones Administrativas deberán depender funcionalmente de ésta y linealmente del titular de la Subsecretaría.

5.2 RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

La evolución de la organización en la Secretaría de Relaciones-- Exteriores ha sido precaria, por lo que no podría llamárselo "mo dernización" a los fortalecimientos que ha planteado en su es-- estructura orgánica, ya que en la mayoría de los casos no se ha lo grado definir las funciones y los objetivos que habrá de desarro llar cada órgano administrativo que la conforma, con base en las atribuciones que le confiere el reglamento interior vigente de esta dependencia.

Con el objeto de contribuir a optimizar de alguna manera la rees tructuración de dicha Secretaría, se hacen las siguientes suge-- rencias:

- Propiciar una relación entre directivos y subordinados en la - que se pueda plantear análisis y realizar diagnósticos para ob tener progresos considerables en la capacidad administrativa - de la Secretaría y de sus órganos con funciones organizativas, - para identificar, desarrollar y ejecutar proyectos evolutivos, promulgando directrices generales internas.
- Una mayor observancia de los lineamientos jurídicos que sean - afines tanto con la modernización administrativa de las depen dencias, como con la normatividad de sus alcances y limitacio nes, con objeto de optimizar de la mejor manera los recursos - con que cuenta esta secretaría.
- Implantar un sistema de auditoría administrativa para verifi--

car congruencia entre funciones que desempeña cada órgano y - las atribuciones que se le han conferido, detectar las desviaciones, en síntesis, supervisar constantemente que se cumplan con los programas de trabajo. Por otra parte también podría aumentarse la eficacia si vinculamos la capacitación y adiestramiento del personal a fin de que se designe a los funcionarios públicos a los cargos para los cuales están realmente capacitados.

- Se propone en base al análisis realizado, estudios organizacionales profundos y que se les envista de la fortaleza y validez que realmente tienen.
- Llevar a cabo una simplificación de trámites administrativos a fondo, que no sea solamente enunciativa como sucedió con la reforma de ventanillas del sexenio pasado.
- Efectuar análisis de puestos para instaurar solamente los necesarios y fortalecer los que indique el estudio en base a su importancia y carga de trabajo.
- Es urgente que se estudie a fondo el uso del presupuesto por programa y sus modalidades más apropiadas en la Secretaría de Relaciones Exteriores para perfeccionar el proceso y así lograr apegarnos a nuestra realidad, acorde a la restricción -- del gasto público.
- La Modernización Administrativa no se agota sólo en los esfuerzos de racionalización administrativa, sino que busca que el Estado sirva cada vez mejor a la ciudadanía por lo que de-

be de facilitar la prestación efectiva de los servicios públicos a la población en general, para esto es conveniente identificar los obstáculos que se oponen al cambio, teniendo en cuenta que los intentos de reestructuración administrativa generan movimientos de modernización tanto de carácter administrativo como político.

La búsqueda permanente de acciones de modernización administrativa, exige una constante evaluación, dependiendo esto de las características propias de cada Secretaría de Estado, promoviendo en su caso el fortalecimiento de los sistemas federales, y que este genere la capacidad de autodiagnóstico y adecuación en forma continua. Para la instrumentación de este proceso modernizador se requiere del compromiso de los más altos niveles de decisión política y consecuentemente la ubicación de los órganos encargados de la conducción del proceso, debe estar en los niveles más altos de la estructura administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En este sentido, al emprender la tarea de establecer o fortalecer la capacidad administrativa, deben tenerse en cuenta no solo los problemas y las necesidades presentes sino también las exigencias futuras, por otro lado el fortalecimiento de los sistemas de administración pública puede conducir a una mayor eficacia en la utilización de los recursos y a beneficios considerablemente mayores en los esfuerzos de desarrollo. Es un hecho que la infraestructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores influye en gran medida sobre la calidad y desarrollo de las actividades nacionales en el exterior y por consiguiente en la ópti-

ma relación en el ámbito internacional.

Sólo la asignación de esfuerzos y recursos proporcionales a las tareas de que se trate, puede convertir a las infraestructuras de administración pública en instrumentos eficaces de ejecución de una de las políticas públicas de una nación, por otra parte -- las modernizaciones no realistas suelen dar por resultado una -- ejecución lenta e incompleta de éstas políticas públicas.

A fin de crear una Administración Pública apta para atender sus necesidades presentes y futuras, la Secretaría de Relaciones Exteriores habrá de adoptar objetivos más concretos para el mejora miento de las relaciones diplomáticas con los países con que -- México tenga relaciones diplomáticas a la luz del papel que se -- haya asignado a ésta en el desarrollo nacional.

Finalmente lo que se necesita es una racionalización y una reorganización de los sistemas de administración con el objeto de:

- Contratar y retener personal con las aptitudes requeridas para la formulación y la ejecución de programas y planes de desarrollo.
- Movilizar y asignar personal capacitado de acuerdo con las necesidades y las prioridades del desarrollo de la modernización administrativa.
- Obtener la mejor utilización posible de los conocimientos disponibles en el país, tratando de que haya congruencia entre la estructura organizacional y los sistemas de administración pública tomados como modelo.

- Modernizar la estructura orgánica de esta Dependencia de la Administración Pública Federal, instrumentando las Contralorías internas; las funciones de Control de Gestión, funciones que servirán de apoyo en la autoevaluación del desarrollo de planes y programas encomendados a cada unidad administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que permitirán la adecuación constante de los servicios que en este caso esta institución proporciona a la población.
- Sería conveniente establecer una comisión de intercambio administrativo entre los encargados de la modernización gubernamental a nivel interinstitucional.

5.3 CONCLUSIONES GENERALES

La administración en general, es una disciplina encaminada a la coordinación de esfuerzos humanos y la utilización de recursos - para lograr integración voluntaria de las acciones individuales, supeditándose a los intereses de la organización y buscando que el objetivo de los individuos en tanto su carácter de componentes de ésta, se oriente hacia el logro de las metas de la dependencia y los órganos que la conforman, o sea que la administración a través de la organización busca la coordinación de esfuerzos individuales para la optimización y el logro de objetivos organizacionales, pero cualesquiera que sean estos, la administración ha buscado, busca y buscará siempre la colaboración de individuos para lograr la mejor distribución de ingresos y el reparto equitativo del trabajo para lograr los mejores resultados en la forma más efectiva posible, lo cual requiere de un cambio objetivo en la diseminación y uso del conocimiento de la Administración Pública desde el ángulo científico.

Para una transformación de la Administración Pública Mexicana es obligatoria una intervención directa de la población, para exigir condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen o se designan en las tareas públicas tales como su valor moral, capacitación técnica y profesional y una necesaria disciplina en su actuación.

Cada día es más compleja esta organización administrativa que ha tomado nuevas modalidades al crearse dentro de la Administración Pública Federal un marco jurídico especial, con órganos de con--

trol y evaluación que requiere de personal técnicamente preparado que finalmente vigile y controle el buen uso de los recursos con que cuenta cada Dependencia del Sector Público y que finalmente adopte principios de organización y modernización administrativa.

Por lo anterior y aún en detrimento de nuestros intereses debemos reconocer que el proceso organizacional tiene mayor validez para la administración privada y con las características del mismo es absurdo explicar la acción de la Administración Pública, ya que los procesos internos de ésta son resultado de su función mediadora en relación a la sociedad en general.

Ante esto podríamos afirmar que la situación de la Administración Pública es incongruente con la realidad de México y que ya es necesario destruir esquemas conceptuales, carentes de toda validez científica que además no son neutrales sino que son diseñados e instrumentados para conservar el statu-quo actual, por lo que la modernización administrativa lejos de ayudar al desarrollo de la Administración Pública ha provocado un claro estancamiento cuando no un retroceso de los lineamientos de avance, en cuanto a optimización de los servicios al público.

De tal suerte que el fortalecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores es una tendencia compartida entre la racionalización de su estructura orgánica, una simplificación administrativa a medias y el cumplimiento de compromisos políticos y sociales, esto es un indicador de que el Estado Mexicano a través de su administración pública está asumiendo una posición no previsto

ra frente a la creciente complejidad del fenómeno modernizador, - que si bien adecuó la organización del gobierno dejó mucho que - desear en cuanto a reestructuración administrativa y optimiza- - ción del Sistema Administrativo Nacional.

Tomando en cuenta las aseveraciones anteriores podría decirse -- que la modernización administrativa que se efectuó en la Secretaría de Relaciones Exteriores en el período de 1982 a 1985 dentro del contexto que le corresponde, no llegó a dar respuesta a las - necesidades actuales del país, esto ha quedado confirmado con el recorte presupuestal sin precedentes que experimentó la dependencia en julio de 1985, que modifica su estructura orgánica al reducir de 28 a 22 sus Direcciones Generales y de 4 a 3 las Subsecretarías, con la consecuente omisión de áreas sustanciales para cumplir con los lineamientos de Plan Nacional de Desarrollo. Se debe concluir que la información erróneamente difundida y la poca experiencia en éstas áreas por parte de los funcionarios públicos, da como resultado una no entendida modernización administrativa que lleva a los titulares a olvidarse de la crisis económica y social por la que atraviesa el País y se refleja tajantemente en la estructura orgánica de la Dependencia objeto de estudio.

Finalmente debe quedar establecido que la Modernización Administrativa en México, es sinónimo de racionalización y que los lineamientos emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto en ningún momento mencionan una creación de órganos, sino por el contrario propone creación de funciones y adecuación de las existentes, de acuerdo a las nuevas necesidades del país.

A N E X O

A continuación se desglosan los ordenamientos legales que se consideran con carácter secundario, para la creación de las atribuciones que debe desarrollar la Secretaría de Relaciones Exteriores y que en última instancia debe su razón de ser.

I.- TRATADOS.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, hecha en Viena Austria, el 23 de mayo de 1969. D.O. 28 de marzo de 1973.

Así como todos aquellos tratados y acuerdos celebrados por el Gobierno de México con otros gobiernos y organismos internacionales, según los términos establecidos en la fracción 1 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II.- LEYES Y CODIGOS.

Ley Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 Constitucional --- D.O. 21 de enero de 1926.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para la República en Materia Federal. Artículos 2 al 5, 148, 210 al 224 D.O. 14 de agosto de 1931 reformas y adiciones. D.O. 5 de enero de 1983, 14 de enero de 1984 y 24 de diciembre de 1985.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Artículos 44 al 48, D.O. 29 de agosto de 1931, reformas y adiciones 9 de enero de 1984.

Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Artículos 2, fracciones X, XI, XIV, XV. D.O. 3 de diciembre de 1970.

Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión -

Extranjera. Artículos 2,4,6,7,11,17,22. D.O. 9 de marzo de 1973.

Código Sanitario. Artículos 338, 343-V y 349. D.O. 13-III-1973, reformas y adiciones. D.O. 31-III-1976, D.O. 30-XII-1982.

Ley General de Población. Artículos 6, 8 al 10, 18 al 20, 57, 70, 90 y 118. D.O. 7-I-1974.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minería. Artículos 12, 13, 14 y 15. D.O. 22-III-1975.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. D.O. 31-XII-1975, reformas y adiciones. D.O. 15-III-1981, D.O. 27-XII-1983.

Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 27 Constitucional relativo a la zona económica exclusiva. D.O. 13-II-1976.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D.O. - 31-XII-1976, reformas y adiciones, 30-XII-1982, 14-I-1985.

Ley General de Deuda Pública, D.O. 31-XII-1976, reforma. D.O. -- 18-XII-1983.

Ley del Registro Federal de Vehículos. Artículo 37. D.O. ----- 30-XII-1977.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. D.O.29-XII-1978.

Ley sobre Adquisiciones y Arrendamientos y Almacenes de Administración Pública Federal. D.O. 31-XII-1979, reformas. D.O. ---- 8-II-1985.

Ley del Notariado para el Distrito Federal. D.O. 8-I-1980.

Ley de Obras Públicas. D.O. 30-XII-1980, reformas. D.O. -----
31-XII-1981. D.O. 28-XII-1983. D.O. 31-XII-1984, 7-II-1985.

Ley Aduanera. Artículos 3 y 22. D.O. 30-XII-1981.

Ley Federal de Derechos. Artículos 1 al 4,6,20, 22 al 25. D.O. -
31-XII-1981, reformas y adiciones. D.O. 30-XII-1984.

Ley General de Bienes Nacionales. Artículos 8 y 82. D.O. -----
8-I-1982, reformas y adiciones. D.O. 21-I-1985.

Ley sobre el control y Registro de la transferencia tecnológica
y el uso y explotación de patentes y marcas. Artículo 3, fracción
5o. 16 fracción IV. D.O. 11-I-1982.

Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. D.O. --
31-XII-1982.

Ley de Planeación. D.O. 5-II-1983.

Ley del I.S.S.S.T.E., D.O. 27-XII-1983, reforma. D.O. 7-II-1984.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Artícu-
lo 14, D.O. 12-XII-1983, reforma. DO. 27-XII-1985.

Ley Federal de Turismo. Artículos 13, 15, 31. D.O. 6-II-1984.

Ley de Salud. Artículos 358 y 360. D.O. 7-II-1984.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios -
relacionados con Bienes Muebles. D.O. 8-II-1985. Ley Federal del
Mar. Artículo 7. D.O. 8-I-1986.

IV REGLAMENTOS.

reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos-- y Valores de la Federación. D.O. 26-VI-1986.

Reglamento del Artículo 57 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. D.O. 11-VIII-1970.

Reglamento de Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. D.O. - 6-V-1972.

Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. D.O. 28-XII-1973.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucio-- nal en materia Minera. D.O. 28-IX-1976.

Reglamento para la Expedición de Pasaportes. D.O. 9-XII-1981.

Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. -- D.O. 22-VII-1982.

V DECRETOS.

Decreto que establece la necesidad transitoria, para obtener per miso para adquirir bienes a extranjeros, y para constitución o - modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren so--- cios extranjeros. D.O. 29-VI-1944.

Decreto que declara mar territorial la parte del Golfo de Cali-- fornia situada al norte de la cadena de las Islas formadas por - las de Tiburón, San Esteban y San Lorenzo. D.O. 30-VIII-1968.

Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá- conceder licencias y autorizaciones relativas a la constitución- o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades -

que se citen. D.O. 2-VII-1970.

Decreto por el que sin desincorporar el dominio Público de la Federación, se retira del Servicio el departamento de asuntos Agrarios y se destina a la Secretaría de Relaciones Exteriores al inmueble conocido como ex-aduana del pulque para que en él se instalen algunas oficinas de su dependencia. D.O. 1-V-1973.

Decreto que fija el límite exterior de la zona Económica exclusiva. D.O. 6-LL-1976.

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

Decreto por el que sin desincorporar el dominio Público de la Federación se destinan al Servicio de la Presidencia de la República, para el uso de la Cooperación General de Estudios Administrativos a la S.E.P., U.N.A.M., S.R.E. y S.P.P., los inmuebles que se hacen mención. D.O. 21-X-1981.

VI ACUERDOS.

Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público-Federal. D.O. 26-I-1971.

Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito los permisos

sos para adquirir como fiduciarias, el dominio de muebles, inmuebles destinados a la realización de actividades industriales turísticas en fronteras o costas. D.O. 30-IV-1971.

Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - en representación del Gobierno Federal procederá a la Constitución de un fideicomiso cuyo desempeño se encomienda al Banco de Comercio Exterior, que tendrá por objeto la edición, publicación, distribución y venta de obras en materia de Relaciones Internacionales; fomentar los estudios y otorgar premios e incentivos a los investigadores de esa rama. D.O. 14-II-1973.

Acuerdo por el que se establece una Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León. D.O. 18-II-1975.

Acuerdo por el que se establece una Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, D.O. 4-X-1976.

Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantea ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que les presenta. D.O. 19-IX-1977.

Acuerdo en el que se establece una Oficina Urbana de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Delegación Política "Gustavo-

A. Madero". D.O. 27-VII-1979.

Acuerdo por el que se establece una Oficina Urbana de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Delegación "Miguel Hidalgo" D.O. 6-XI-1979.

Acuerdo por el que se establece una Oficina Urbana de la Secretaría de Relaciones Exteriores en las Delegaciones Políticas -- "Benito Juárez" y "Venustiano Carranza". D.O. 31-III-1980.

Acuerdo por el que se revalidan los estudios realizados en el extranjero por los miembros del Servicio Exterior Mexicano, sus dependencias, familiares y sus empleados. D.O. 23-VI-1982.

Acuerdo por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores establece una Oficina de Pasaportes con sede en la Ciudad de Tapachula, Chiapas. D.O. 20-V-1982.

Acuerdo por el que se establece la comisión para adecuar las disposiciones normativas, los procedimientos administrativos y la operación de los servicios que presenta la Secretaría de Relaciones Exteriores. D.O. 16-III-1984.

Acuerdo por el que se crea el Comité de Compras de la Secretaría de Relaciones Exteriores. D.O. 24-IV-1984.

Acuerdo de simplificación de trámites administrativos en Administración Pública Federal. D.O. 8-VIII-1984.

Acuerdo por el que se establece una oficina Urbana de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Delegación "Cuahutémoc". D.O. 30-VII-1985.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Aguilar Villanueva Luis F. Política y Racionalidad Administrativa; I.N.A.P. México 1982.
- 2.- Basil Douglas C. y Cook Curtis W. Administración del Cambio; Diana México 1979.
- 3.- Blan Peter y Scott W. R. Naturaleza de las Organizaciones; - Trillas México 1978.
- 4.- Bennis Warren G; Desarrollo Organizacional Estrategias y Modelos; Fondo Educativo Interamericano, México 1973.
- 5.- Busto Emiliano; La Administración Pública de México; Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976.
- 6.- Carrillo Castro Alejandro; La Reforma Administrativa en México; Miguel Angel Porrúa, Tomo I y II, México 1980.
- 7.- Flores Caballero Romeo; Administración y Política en la Historia de México; I.N.A.P. México 1981.
- 8.- Fraga Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, México 1973.
- 9.- Garza Mercado Ario; Manual de Técnicas de Investigación; El Colegio de México, México 1972.
- 10.- Jimenez Castro Wilburg; Administración Pública para el Desarrollo Integral, F. C. E. México 1971.
- 11.- Koontz H. y O' Donnell; Curso de Administración Moderna; ---

Edit. Mc. Graw Hill, México 1977.

- 12.- Leemans A. P.; Como Reformar a la Administración Pública; -- F.C.E. México 1977.
- 13.- Le Pors Anicet; La Reforma Administrativa en Francia; I.N.A.P. México 1982, Serie Práxis.
- 14.- Monod Jerome; Políticas de Desarrollo Regional en Francia; -- I.N.A.P. México 1980, Serie Práxis.
- 15.- Mouseliz Nicos P.; Organización y Burocracia; Peninsular --- México 1978.
- 16.- Pffifner y Sherwood; Organización Administrativa; Herrero -- Hnos., México 1965.
- 17.- Pichardo Pagaza Ignacio; Reflexiones sobre el Propósito y el Método de la Reforma Administrativa; Revista de Comercio Exterior, Tomo XVI, México 1966.
- 18.- Pichardo Pagaza Ignacio: 10 Años de Planificación y Administración Pública en México; I.N.A.P. México 1974.
- 19.- Pichardo Pagaza Ignacio; Introducción al Estudio de la Administración Pública en México; Tomo I y II, I.N.A.P. México - 1984.
- 20.- Ruiz Massieu José Fco. Nueva Administración Pública Federal; F.C.E., México 1973.
- 21.- Simon Herbert A. Smithburg Donal W. y Thomson Victor A; --- Administración Pública; Edit. Letras. México 1968.

- 22.- Taylor Frederick W.; Principios de Administración Científica; Herrero Hnos., México 1974.
- 23.- Thompson James D.; Teoría de la Organización; Edit. Bibliografía Argentina, Buenos Aires 1967.
- 24.- Varios Autores-Reforma Administrativa, Experiencias Latino-americanas; I.N.A.P., México 1975.
- 25.- Waldo Dwight; Administración Pública, La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos; Trillas, México 1967.

D O C U M E N T O S

- 1.- Auto Evaluación de la Reforma Administrativa en la Secretaría de Relaciones Exteriores; S.R.E. México 1982.
- 2.- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976; Dirección General de Estudios Administrativos; Secretaría de la Presidencia, México 1972.
- 3.- Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría; Secretaría de la Contraloría General de la República, 1985.
- 4.- Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980; O.N.U. 1979.
- 5.- La Cancillería Mexicana, Secretaría de Relaciones Exteriores México 1973.
- 6.- La participación Popular en la Elaboración de Decisiones ---

Relativas al Desarrollo; O.N.U. 1978.

- 7.- Lineamientos, Metodología y Procedimientos para el Registro y Modernización de Estructuras Organizacionales, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1985.
- 8.- Manual General de Organización, Tomo I, II, y III; Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1982.
- 9.- Marco de actuación de las Contralorías Internas, Sector Central, Secretaría de la Contraloría General de la República - México 1983.
- 10.- Políticas y Normas Iniciales de Organización; Unidad de Modernización de la A.P.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.
- 11.- Primera Reunión Bilateral México-EE.UU. sobre Administración Pública; Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, México 1977.
- 12.- Programa de Registro y Modernización de Estructuras Organizacionales; Coordinación General de Modernización de la A.P.F. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1985.
- 13.- Programa de Modernización Administrativa del Sector Relaciones Exteriores; Oficialía Mayor, S.R.E. México 1985.
- 14.- Recomendaciones para la Elaboración del Programa de Modernización Administrativa de las Dependencias y Entidades de la A.P.F. Unidad de Modernización de la A.P.F.; S.P.P. México-1983.

- 15.- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Diario Oficial de la Federación, 23 de agosto de 1985.
- 16.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto; Diario Oficial de la Federación, 29 de julio de 1985.
- 17.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Diario Oficial de la Federación 30 de julio de 1985.
- 18.- Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización; Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982.

H E M E R O G R A F I A

- 1.- Revista de Administración y Políticas, 3a. época No. 4 tercer cuatrimestre, U.A.E.M. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1982.
- 2.- Revista de Administración Pública No. 34, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1978.
- 3.- Revista de Planeación Democrática; año 2, No. 16, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1984.
- 4.- Guía Técnica para la Elaboración o Actualización del Manual de Organización; Dirección Gral. de Programación Organización y Presupuesto, S.R.E. México 1984.