

ÍNDICE

Fortalecimiento del pacto federal y reforma administrativa. Palabras de Alejandro Carrillo Castro, coordinador general de estudios administrativos de la presidencia de la República. Cuarta reunión de la República, Hermosillo, Sonora, febrero 4 de 1981

Fortalecimiento del pacto federal y reforma administrativa. Palabras de Alejandro Carrillo Castro, coordinador general de estudios administrativos de la presidencia de la República. Cuarta reunión de la República, Hermosillo, Sonora, febrero 5 de 1981

Introducción

1. Organizar al gobierno para organizar al país
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno
3. Establecer un adecuado sistema de administración y desarrollo del personal público
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal
5. Mejorar la administración de justicia

*C. Presidente de la República,
Sra. Doña Carmen Romano de López Portillo,
CC. Representantes de los Poderes Legislativo y Judicial de la
Federación y de las Entidades Federativas,
CC. Gobernadores,
CC. Presidentes Municipales,
CC. Miembros del Gabinete,
Autoridades Civiles y Militares,
Señoras y Señores:*

Puntualmente, y por cuarta ocasión, el Ejecutivo Federal se reúne con los Gobernadores de las entidades que constituyen el Pacto Federal, así como con los titulares de los poderes Legislativo y Judicial de ambos niveles de gobierno, y la representación de los presidentes municipales del país, a fin de evaluar lo realizado por *todos*, en el propósito de seguir construyendo el *modelo de país* al que aspiramos, según se desprende del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo aniversario se conmemora mañana.

La mejor manera de rendir tributo efectivo a nuestra Carta Magna es celebrar este diálogo entre los tres ámbitos de gobierno en ella establecidos, para analizar —responsable y libremente—, qué tanto hemos afirmado y enriquecido en estos doce meses nuestra condición de *República representativa, democrática y federal*. Singular resulta esta ocasión para afirmar también nues-

tra confianza en las metas que habremos de alcanzar, con el concurso de todos, en el último bienio de gobierno de José López Portillo, una vez *superada* la crisis y lograda en lo básico la *consolidación*.

Durante su campaña como candidato, el hoy Presidente de la República fue recogiendo demandas, planteamientos, sugerencias y quejas de la población entera del país, con la idea de articular un Programa de Gobierno, que estuviera orientado a cumplir la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. A lo largo de esta consulta popular, José López Portillo se propuso averiguar si seguía siendo decisión del pueblo mexicano continuar utilizando, para la solución de nuestros problemas de convivencia, la *vía institucional* establecida en la Constitución que nos rige.

La respuesta que obtuvo fue clara y contundente, la inmensa mayoría de los mexicanos deseamos continuar la búsqueda de la *justicia social*, dentro del marco de la *libertad* y de la *democracia*, que quedó establecido en la Carta de Querétaro. Pero también recogió, como anhelo y exigencia del pueblo, la urgencia de realizar un esfuerzo decidido por acercarnos, cada vez más, a ese modelo de país a que constitucionalmente aspiramos, eliminando los obstáculos que aún se oponen a su vigencia cabal.

Fue así que al término de su campaña electoral pudo afirmar: "El rumbo está trazado... *tenemos camino*... y no es otro que el recorrido por nuestra propia historia, saldo sintético y dinámico de todas nuestras luchas... *que sigue siendo (la) pauta para resolver (nuestras) insuficiencias y contradicciones*; no hay en México problema alguno que no pueda (solucionarse) dentro de nuestras instituciones, y cuando (éstas) son insuficientes, tenemos los instrumentos necesarios para vivificarlas".

El mundo en que vivimos es cada vez más complicado y por ello exige de nosotros *decisiones de cambio*, pero decisiones que

tengan carácter *institucional*, que den *permanencia a lo que fluye*, para que no se pierdan la *coherencia* ni la *fisonomía nacionales*, pues las instituciones que nos hemos dado hasta ahora “valen, funcionan y nos son útiles, bajo un supuesto: el de la *solidaridad nacional*”.

Con la Revolución, México encontró un camino propio para resolver *institucionalmente* sus más graves problemas. Tenemos un sistema que permite *captarlos y asumir nuestras responsabilidades* para resolverlos; y en la revitalización de esa Revolución está la posibilidad de que accedamos al siglo XXI *más firmes y cohesionados* como nación ante el mundo. La nuestra —dijo el entonces candidato— “es una *revolución institucionalizada*; (que) tiene todavía veneros y programas para muchas generaciones, tantos cuantos la democracia pueda avanzar en los caminos de las *reformas sociales*”. Y en su mensaje de toma de posesión delineó las principales características de esa *reforma social* que, en respuesta a las demandas recogidas durante la campaña, se comprometió a instrumentar como Programa de Gobierno.

Ese propósito básico habría de traducirse en importantes iniciativas de *reformas de índole política, administrativa, económica y fiscal* —concebidas cada una como *proceso permanente*— y que se han venido instrumentando durante estos cuatro años de mandato constitucional. El cumplimiento cabal de estas medidas de reforma requiere necesariamente de *una voluntad y un apoyo continuados*. No se trata de intentar mágicamente, y de un día para otro, la solución de problemas de naturaleza básicamente *estructural*. Se requiere, para cada una de ellas, una *sistemática concertación de voluntades*, no sólo entre quienes constituyen la administración federal, sino entre las instancias responsables del quehacer gubernamental, —al nivel de la federación, los estados y los municipios— así como del concurso decidido de los diversos sectores —el *público*, el *social* y el *privado*— que

la propia Constitución genera y garantiza, en sus amplias posibilidades de acción y convergencia.

Es dentro de esta concepción democrática del Programa de Gobierno que se inscriben los trabajos de la Reunión de la República en la que, por cuarta vez, habrá de revisarse qué tanto se ha podido avanzar —en el ámbito correspondiente a cada poder y nivel de gobierno— en la construcción de ese modelo de país que estableció nuestra Constitución Política, como síntesis de la primera revolución social del siglo XX.

Si se quiere intentar el balance de lo hasta hoy alcanzado en las reuniones de la República y poder así plantear las perspectivas que ofrece esta saludable práctica federalista, convendría recordar algunos antecedentes y el fundamento legal que les da origen. En el transcurso de su campaña electoral, José López Portillo expresó su convicción de que, si bien el Federalismo ha sido *condición de unidad y supervivencia* de nuestro país como nación independiente, era ya necesario dar pasos adelante para fortalecerlo. Que se volvía indispensable, para cumplir etapas superiores de desarrollo, *federalizar* en el sentido de descentralizar, no sólo los aspectos políticos que han permitido hasta hoy la identidad y viabilidad del país, sino también muchas otras funciones de orden económico y social.

En diversas ocasiones planteó que el fortalecimiento del Federalismo debería realizarse por medio de un amplio *programa de coordinación y de esfuerzo común*, que habría de basarse en las ricas posibilidades que ofrece el *Pacto Federal*. “Debemos confiar cada vez más en los gobiernos de los Estados —dijo— y para ello es necesario (fortalecerlos) económicamente, para que éstos fortalezcan a su vez a los municipios, base de nuestra orga-

nización política, pero que resulta base fingida si no (cuenta con) recursos suficientes." ¹

Planteó entonces la conveniencia de concertar, con los gobiernos de los Estados, diversas *instancias de coordinación* —unas fiscales y otras administrativas— que permitieran "*sumar los esfuerzos de los tres términos constitucionales en un sólo objetivo*", y sugirió la posibilidad de establecer, durante su gobierno, un **Convenio Unico de Coordinación** con cada uno de los Estados, para evitar que las acciones se dispersaran en "las múltiples instancias federales que en sus respectivos territorios actúan".

Al tomar posesión de su mandato se comprometió a celebrar dichos Convenios Unicos en razón de que, con cada Estado, la Federación "*comparte objetivos y metas para servir a una misma población*". Con ellos se propondría "*coordinar esfuerzos, concertar acciones y evaluar resultados, para así lograr un decidido fortalecimiento del Pacto Federal, y por ende, del régimen de democracia participativa*".

Con la intención de subrayar la prioridad que su administración habría de otorgar a este propósito, sus dos primeros actos de gobierno consistieron —por una parte— en enviar al Congreso de la Unión el proyecto de nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, como importante innovación, incorporaba la autorización al Presidente de la República para establecer dichos Convenios de Coordinación.² Y, por la otra, en

¹ López Portillo, José. Conferencia de Prensa; León, Gto. Octubre 19 de 1975.

² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Artículo 22 "El Ejecutivo Federal... podrá convenir con los gobernadores de los Estados de la Federación... la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas". Diario Oficial, 22 de diciembre de 1976.

expedir, en su primera reunión de gabinete, el Acuerdo en el cual se establece la forma en que habrán de funcionar los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados.³

Con base en este Acuerdo, el 3 de enero de 1977 los Gobernadores de diez Estados de la República se reunieron con el titular del Ejecutivo Federal para firmar los primeros Convenios de Coordinación. En esa ocasión, el Presidente de la República señaló que, desde luego, se trataba de "un esfuerzo inicial, sin duda lleno de insuficiencias", para el cual les pedía "de manera muy especial... lo contemplasen como un instrumento esencialmente perfectible". Y les pidió que observaran "muy de cerca, el desarrollo de los Convenios para ver dónde fallan, qué les falta, qué no trabaja bien", a fin de poder "irlos mejorando cada día".

A un año de haberse firmado los primeros Convenios, el Presidente determinó invitar a los Gobernadores de todos los Estados a reunirse con él para evaluar conjuntamente los avances o tropiezos de los mismos, así como para revisar y plantear otras acciones tendientes al *fortalecimiento del federalismo*. Se señaló como fecha para dicha reunión el 5 de febrero, y así nació, en Querétaro, la que el Presidente denominó entonces la **Reunión de la República**.

Las dos siguientes se celebraron en Acapulco y en Veracruz, con la presencia de los Titulares de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como con la representación de los presidentes municipales del país. Se amplió de esta manera el

³ *Acuerdo Presidencial* del 2 de diciembre de 1976, "por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales, de manera concurrente o de interés común".

diálogo entre los poderes y niveles de gobierno que establece nuestra Constitución Política. En estas tres reuniones, el Gobierno Federal ha podido recoger importantes planteamientos de los Gobernadores de los Estados así como de los representantes de los Municipios. En cada una de ellas se ha informado de las distintas acciones que se han ido emprendiendo para atender los diversos planteamientos formulados, con base en las reformas *política, administrativa, fiscal y económica*, que están orientadas a enriquecer, en muy buena medida, el Pacto Federal que se signó en Querétaro.

La "pretensión de *evaluar* permanentemente nuestros actos y sus efectos —indicó el Presidente al iniciar su gestión— busca adoptar, sin interrumpir la marcha ni disminuir el ritmo, *las medidas de ajuste* que nos permitan rectificar la táctica y recuperar el camino que nos hemos trazado para alcanzar los grandes propósitos nacionales, (ello) demanda el establecimiento de *mecanismos de comunicación permanente...* para legitimar y dar valor genuino a la vida de nuestra República y de sus instituciones".

Por ello, la Reunión de la República significa una muestra cabal de congruencia, entre el propósito inicial y los resultados alcanzados por el Presidente José López Portillo a lo largo de sus primeros cuatro años de gobierno. Y hoy, reunidos aquí, habremos de analizar qué tanto se ha logrado avanzar —con el concurso de todos— en el cumplimiento de la voluntad popular de constituir una *República representativa, democrática y federal*.

Me atrevo a afirmar que los mexicanos hemos podido avanzar en la configuración de una República más vigorosa, más segura de sí misma y con más confianza respecto a su futuro, que aquella que constituíamos hace sólo cuatro años. *Nuestra República es hoy más vigorosa*, porque sus instituciones se han consoli-

do en todas sus instancias, particularmente las que corresponden a los órganos Legislativo y Judicial, como habrán de informar, mañana, sus legítimos representantes y titulares. Se han renovado, en el período que hoy se revisa, diversas instancias de la representación popular, legitimando así el aserto de que la estructura de nuestro Estado republicano, *permanece firme* y consecuente dentro de lo que *necesariamente cambia*, sin perder *unidad, rumbo, confianza y libertad*.

Nuestra *República es hoy más representativa*, en virtud de que la reforma política ha ampliado las posibilidades de participación de las distintas corrientes ideológicas que existen en el país, habiéndose institucionalizado, por medio de las leyes correspondientes, un sistema electoral que reconoce —en los tres niveles de gobierno— el importante papel que en una sociedad, *plural* como la nuestra, desempeñan también las minorías. De ello es reflejo la naturaleza pluripartidista de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que hoy asiste por primera vez a estas reuniones y la presencia de presidentes municipales de los diversos partidos hechos ya instituciones. Lo anterior será destacado, sin duda, por los Gobernadores en sus intervenciones correspondientes al día de hoy, así como por el Secretario de Gobernación, en el mensaje que habrá de dirigirnos en la sesión de mañana.

Nuestra *República es hoy también más democrática*, no solamente por lo que toca a nuestra “estructura jurídica y régimen político”, sino entendida —y así lo señala nuestra Constitución— como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. José López Portillo adquirió, durante su campaña, el compromiso de promover no sólo la *igualdad de oportunidades* para los mexicanos, sino de procurar asimismo la *igualdad de seguridades*, por lo menos en lo que se refiere a los *mínimos indispensables*, que requiere la

dignidad de todo ser humano, en los ámbitos de la *alimentación*, la *salud*, el *trabajo*, la *educación*, la *vivienda* y la *recreación*.

A este propósito han obedecido varios de los programas prioritarios que su administración ha venido emprendiendo, entre los que cabría destacar al **Sistema Alimentario Mexicano**, al **Programa Nacional de Productos Básicos**, a los **Programas Nacionales de Educación, de Empleo, de Vivienda y de Turismo**, y en forma muy particular, al **Plan Nacional** para la Atención de **Zonas Deprimidas y Grupos Marginados**, cuyos avances habrán de ser dados a conocer por los responsables respectivos de la promoción y la coordinación de estas importantes acciones de gobierno.

Pero sobre todo, *nuestra República es hoy más federal*, en virtud de las diversas medidas que en estos cuatro años se han venido adoptando en el ámbito político, administrativo, económico y fiscal, y que han sido concertadas, en la mayoría de los casos, con los respectivos gobiernos estatales y municipales. Por sólo mencionar algunos de los avances más significativos de este proceso —mismos que seguramente serán ampliados, tanto hoy como mañana por los participantes en esta Cuarta Reunión de la República—, cabría señalar la institucionalización del **Sistema Nacional de Planeación**, que ha permitido elaborar, a esta fecha, tanto el **Plan Global de Desarrollo** como los diferentes **Planes sectoriales y multisectoriales** de nivel federal, así como sus versiones estatales, y municipales, lo que constituye el esfuerzo de congruencia operativa más serio que se haya realizado en el país desde que se aprobara la primera Ley de Planeación en 1930.

Cabe señalar que como resultado del fructífero diálogo de las reuniones anteriores, se han institucionalizado también diversos mecanismos de participación permanente que permiten llegar a esta Cuarta Reunión de la República con propuestas decantadas

para el mejor funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, en sus tres niveles de concertación; y que persiguen la realización de importantes reformas a los instrumentos con que hasta hoy se venían cumpliendo estas tareas, a lo cual habrán de referirse quienes hoy hagan uso de la palabra y, sin duda lo hará más ampliamente, el Secretario de Programación y Presupuesto en la sesión de mañana.

Cabe afirmar que a pesar de los problemas aún existentes, en estos cuatro años se ha avanzado en forma decidida en el propósito de incorporar —tanto a los distintos niveles de gobierno, como a los diversos sectores que concurren a la actividad nacional— a los mecanismos de concertación de compromisos que facilitan la realización de tareas que a todos nos competen. El planteamiento que varios gobernadores hicieron en las tres ocasiones anteriores, en torno de la necesidad de revisar las modalidades de operación del Pider⁴ y de los Coprodes,⁵ obtendrá cabal respuesta en esta Cuarta Reunión, lo que constituye una muestra innegable de la utilidad y pertinencia de este diálogo anual de la República.

Con respecto a la vieja y reiterada demanda sobre la insuficiencia de las participaciones fiscales, el Sistema Nacional de Coordinación que ha establecido la Ley Federal sobre la materia permitió, desde el año pasado, un incremento sustancial en los recursos que la Federación participa a los Estados y a los Municipios, lo que ha modificado ya la tendencia histórica concentradora de los ingresos fiscales en el nivel federal. Conveniría destacar igualmente los importantes apoyos financieros

⁴ Programa Integral de Desarrollo Rural.

⁵ Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico.

que, por la vía de Banobras,⁶ se han venido canalizando a los gobiernos estatales y municipales, así como las reformas al artículo 117 Constitucional, que fueron solicitadas en la Reunión de Veracruz por el Gobernador de Guanajuato. De todo ello habrá de dar cuenta el día de mañana el señor Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Se advierte así, que no sólo en las áreas de la *participación política* y de la *planeación y concertación de acciones* concurrentes entre la Federación y los restantes niveles de gobierno, se han logrado avances importantes a lo largo de estos cuatro últimos años. El fortalecimiento del Federalismo implica no sólo una redistribución de facultades y funciones *formales*, sino lo que es más importante de los *recursos y apoyos efectivos* que se requieren al nivel estatal y municipal de gobierno, para que éstos puedan realmente cumplir con las importantes tareas que constitucionalmente les han sido asignadas. Por ello resulta de peculiar importancia la liquidación de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material y de las Federales de Mejoras Materiales, así como la transferencia de las de Agua Potable y Alcantarillado, cuya existencia y manejo federal confundía y congestionaba las acciones de gobierno que debían realizar los estados y los municipios. De ello ha informado ya el secretario de Gobernación en la reunión pasada, y mañana habrá de hacerlo el secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. No puede negarse que en este proceso se han presentado algunos problemas que están ya en vías de superarse. Pero lo importante es haber tomado la *decisión política* para iniciarlo, y esforzarse por que alcance sus últimas consecuencias, en beneficio de la estructura política que nuestra Constitución ordena.

⁶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Diversos han sido, por necesidad, los planteamientos formulados en las tres reuniones anteriores por los titulares de los gobiernos que conforman el Pacto Federal. Igualmente variadas han sido las respuestas y la información proporcionada por los responsables de los diversos sectores que integran la Administración Pública a nivel federal. Así, se han recogido propuestas y demandas y se han planteado soluciones en torno a las funciones de Educación Pública, Reforma Agraria, Desarrollo Agrícola y Fomento Industrial.

En esta Cuarta Reunión se ha previsto informar de los avances logrados y de las soluciones que habrán de proponerse para los próximos dos años en áreas tan importantes como la Planeación de los Asentamientos Humanos; la Capacitación, la Productividad y el Empleo; la Salud Pública; el Comercio y el Turismo y la Recreación, que habrán de ser planteados por los responsables de cada una de esas áreas en la administración federal. Habrán de analizarse también, por los coordinadores generales encargados de su promoción, los avances alcanzados en torno al Sistema Alimentario Mexicano, a los Programas Nacional de Abastos, de Productos Básicos y de Reforma Administrativa, así como al Sistema Nacional de Evaluación.

Habrà de subrayarse, sin duda, la importancia de la nueva Ley de Fomento Agropecuario para la consecución de las metas alimentarias que se han propuesto en el Plan Global de Desarrollo. Esta disposición no sólo no altera las formas de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución del 17, sino que la ratifica y fortalece en su capacidad real de operación productiva, y reafirma la responsabilidad rectora del Estado en los procesos de desarrollo económico y social del país. Propone nuevas modalidades de coordinación entre los productores del campo, que resultan necesarias para alcanzar nuestro propósito de *garantizar la alimentación del pueblo mexicano*, y evitar la existencia de

presiones que ponen en peligro la *independencia económica y política de México*.

Se volvía indispensable continuar avanzando en la exploración de los caminos que ofrece la "rica cantera de la economía mixta"⁷ que, por voluntad de los mexicanos, quedó establecida en la Constitución de Querétaro. Es un imperativo de realismo y congruencia reconocer la existencia de situaciones y urgencias que debemos atender sin encasillarnos, dogmáticamente, en torno a fórmulas o esquemas que suelen desconocer la *evolución* de los procesos reales de la sociedad. Las nuevas unidades productivas, que propone la Ley de Fomento Agropecuario, abren la posibilidad —sobre todo a "los integrantes del Sector Social de la producción, que incluye a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios"⁸— de *ejercer los derechos sociales y ampararse en la seguridad social* que la revolución estableció en beneficio de todo trabajador mexicano, pero que hasta hoy no han podido disfrutar todavía quienes —más de forma que de hecho— quedaron ubicados en *fórmulas jurídicas* de tenencia de la tierra que, de no abrirseles nuevas posibilidades de organización productiva, habrán de continuar —en su gran mayoría— política, económica y socialmente marginados.

Se hacía necesario, ya que quienes aceptamos la posibilidad de continuar haciendo "la revolución en la revolución"⁹, nos atreviésemos —como bien exigía un clásico pensador progresista en el siglo pasado— "a arrancar las flores imaginarias que suelen

⁷ López Portillo, José. Asamblea del Movimiento de la Juventud Revolucionaria, Manzanillo, Col., octubre 29 de 1975.

⁸ *Ibidem.*

⁹ López Portillo, José. Mensaje de Toma de Posesión. diciembre 1o. de 1976.

ocultar las cadenas de la realidad, no para que el hombre las padezca sin ninguna fantasía o consuelo, sino para que, por su propia voluntad, pueda sacudírselas de una vez por todas". Ha dicho ya José López Portillo, "si queremos hacer más racional a nuestra realidad, tenemos por fuerza que hacer más realista a la razón."

Esta Cuarta Reunión de la República se propone, finalmente, con la firma de los Convenios Unicos de Coordinación para 1981, precisar los compromisos que habrán de permitir —durante el próximo bienio— avanzar aún más en el propósito de fortalecimiento del Federalismo. Federalismo que no debe entenderse como una simple resultante de *pactos o convenios sueltos* o de un bilateralismo estrecho y egoísta entre los estados y la Federación; sino como la manifestación unitaria de una voluntad colectiva, en la que el conjunto resultante aspira a ser algo más que la mera suma mecánica de sus partes componentes, puesto que todos los mexicanos —por el solo hecho de serlo— compartimos una *historia y un destino comunes*.

Los planteamientos que aquí habrán de formularse y recogerse deberán orientarse a encontrar soluciones que, atendiendo a problemas específicos, se traduzcan en medidas que a *todos beneficien*. Es cierto que "lo que no enraíza en la provincia, no fructifica en la Nación"¹⁰ Pero la esencia del Pacto Federal que hoy debemos empeñarnos en robustecer, requiere en buena medida que lo que aquí se resuelva en función de Chihuahua, Tamaulipas o Sonora, tenga también utilidad en Quintana Roo, en Chiapas o en Hidalgo. Es necesario continuar la búsqueda de *aquello que nos une* por encima de lo que nos *particulariza y distingue* por razones geográficas.

¹⁰ López Portillo, José. Guadalajara, Jal., octubre 22 de 1975.

La filosofía política que da base y sustento ideológico a la Constitución, cuyo aniversario venimos a conmemorar, es esencialmente *popular, democrática, nacionalista, antifeudal y anti-imperialista*. Por ello, frente a un "mundo convulsionado y de crecientes pretensiones hegemónicas por parte de las grandes potencias, nuestro país no puede debilitar su cohesión interna".¹¹

Por ello, fortalecer el Federalismo no debe entenderse como una fórmula para *preservar privilegios de grupos o regiones*, sino como un intento —aún no consumado— por continuar distribuyendo, en forma más equitativa, no sólo recursos de tipo financiero, sino la responsabilidad y la capacidad de decisión y auto-determinación políticas, que exige el concepto de democracia que, como un sistema de vida, establece el artículo 3o. de la Constitución.

José López Portillo ha señalado con toda precisión que "la historia de México no es sólo un proceso de descolonización, sino un proceso de pérdida de privilegios: el del indígena imperial (primero); el del imperio español (después); el privilegio del criollo (años más tarde)" y hoy, requiere enfrentarse al privilegio de aquellos que pretenden —desde dentro y desde fuera— imponer sus intereses individuales, regionales o de grupo, por encima de los intereses superiores de la *nación como un todo*.

Ese es el concepto del Federalismo que debe fortalecerse en el México de hoy, y a eso hemos venido, por cuarta ocasión, convocados por un Presidente, patriota y visionario, que al igual que los titulares de los poderes y niveles de gobierno que establece la Constitución, creen en el camino que México ha escogido y que requiere el esfuerzo cotidiano de todos para consumir las aspiraciones inscritas como mandato político en la Constitución de 1917.

¹¹ López Portillo, José. Tuxtla Gutiérrez, Chis., diciembre 30 de 1975.

En 1967, cuando presidía los trabajos de la Comisión de Administración Pública, José López Portillo señaló que para elaborar un Plan de Desarrollo Económico y Social era necesario “efectuar una *Reforma Administrativa* que abarcara *todas las áreas y niveles de Gobierno*”. Advirtió desde entonces que “al Ejecutivo Federal sólo correspondía la responsabilidad de tomar las decisiones de reforma dentro de su propia esfera de competencia”, en tanto que debían ser los demás poderes y niveles de gobierno los que —por sí mismos— habrían de decidir sobre la posibilidad y características de la reforma administrativa en sus respectivos ámbitos. Diez años más tarde, al tomar posesión de su cargo como Presidente de la República, se comprometió a “reorganizar la administración para organizar al país” y ofreció “ir penetrando —por la vía del *Convenio Unico de Coordinación*— en los propósitos de una *Reforma Administrativa Integral* que —como ya lo había indicado— tendría que emprenderse, “por su responsabilidad, recursos y competencia, a partir de la Federación”, pero que requería igualmente que los estados, los municipios y los otros poderes, en forma *concertada*, hicieran también un intento para lograrla, “ya que —de otra suerte— correría el riesgo de irse quedando siempre con puntas sueltas y pendientes”.

Señaló desde entonces que este esfuerzo de reforma estaría básicamente orientado a “*instrumentar los objetivos y políticas del Plan de Gobierno*”. No se trata —dijo— de un “ejercicio neutro de antiburocracia” o de buscar “la eficiencia por la eficien-

cia misma", por el contrario, —afirmó— constituye un "acto fundamentalmente *político*", *reformando* a la administración cuando resultara conveniente y estableciendo la "programación, conforme a presupuestos". La reforma planteaba también, como exigencia, "institucionalizar la *evaluación* de las acciones realizadas", ya que "no basta programar para tener la seguridad de conseguir los resultados deseados, sino que es imprescindible conocer si los pasos que se han dado van o no de acuerdo con el programa establecido para ratificar o rectificar a tiempo".

El Ejecutivo Federal señaló desde un principio *cinco objetivos básicos* que debían orientar el proceso permanente de Reforma Administrativa:

1. **"Organizar al Gobierno para organizar al país;** mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la *eficiencia*, la *eficacia*, la *congruencia* y la *honestidad* en las acciones públicas";
2. **"Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno,** para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, *precisar responsabilidades* y facilitar así la oportuna *evaluación de resultados*";
3. **"Establecer un adecuado sistema de administración y desarrollo del personal público** que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones";
4. **"Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal,** a través de instrumentos y mecanismos que, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles

de gobierno, propicien por *una* parte el robustecimiento de sus respectivas funciones y, por la otra, (promuevan) una *mejor coordinación y una mayor participación* de la federación, estados y municipios en los procesos de desarrollo económico y social del país", y

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

Advirtió que no siendo posible realizar todo lo deseable o necesario *al mismo tiempo*, algunas medidas tendientes al logro de estos cinco objetivos, habrían de ser "de aplicación inmediata, aprovechando la oportunidad de renovación que cada seis años se presenta, en tanto que otras se podrían ir instrumentando a lo largo del sexenio".

A cuatro años de iniciada esta tarea se han conseguido avances importantes tanto en lo que corresponde a la administración pública en el nivel federal como en el de los gobiernos estatales y municipales; avances a los que a continuación me habré de referir sucintamente.

1. ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAIS

Por lo que se refiere al primer objetivo, se ha logrado una mayor precisión y adecuación de la estructura y funciones de las distintas Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que conforman el ámbito centralizado del Ejecutivo Federal, así como del correspondiente a las entidades que integran, ahora legalmente, la denominada *Administración Pública Paraestatal*.

La institucionalización de todas estas medidas se ha logrado por medio de un amplio y sistemático marco normativo, dentro del cual destacan: la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los diversos Decretos del Ejecutivo que detallan la organización por sectores de la administración pública; los relativos a los procesos de desconcentración de la misma y aquellos que se refieren a la *simplificación de trámites y servicios* y a *la mejor orientación y atención de las personas* que acuden a las oficinas de la administración pública a ejercer un derecho a cumplir con una obligación.

Como importante corolario de este esfuerzo, cabe destacar las modificaciones propuestas a los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Federal que, aprobadas ya por el Honorable Congreso de la Unión, han pasado por su estudio y aprobación en su caso, de las Legislaturas de los estados que conforman el pacto de la Unión. Con ellas se incorpora a nuestra Carta Magna el sistema de *regulación y control* del importante universo de las más de novecientas entidades con que contaba, al iniciarse este sexenio, la administración pública paraestatal al nivel federal, y se elimina la anacrónica referencia a un inexistente Consejo de Ministros, que no correspondía a la noción unitaria de la responsabilidad que, en un régimen presidencial como el nuestro, se asigna al titular del Ejecutivo Federal.

La simplificación inicial de la estructura de las dependencias directas del Ejecutivo permitió la reorganización *por sectores* de las entidades paraestatales de la administración pública. Se encomendó así a los distintos Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo, la coordinación de aquellas que tuvieran una relación directa con su ámbito de competencia, quedando facultados igualmente para proponer al Ejecutivo las reformas administrativas que estimaran convenientes para hacer más *eficaz y productiva* la operación de las entidades ubicadas en el sector a su cargo.

Con base en lo anterior, a la fecha se ha logrado depurar y reducir de manera importante el número de entidades paraestatales existentes, habiéndose liquidado o puesto en proceso de liquidación alrededor de doscientas, que, o bien estaban duplicando funciones o bien no se justificaba ya su operación dentro de la Administración Pública. Como parte de este proceso, que tiende a fortalecer el carácter rector del Estado en la economía, ha sido necesario también crear un número importante de nuevas entidades —muchas de ellas resultado de la fusión jurídica de algunas preexistentes— con la idea de *reforzar articular* la importante función que viene desempeñando —y continuará haciéndolo sin duda en el futuro— la Administración Pública en el nivel Federal.

La mejor coordinación de las acciones que corresponden a dependencias y entidades ubicadas en dos o más sectores, se logra por medio de programas y *mecanismos intersectoriales*, como el de zonas deprimidas y grupos marginados, el Sistema Alimentario Mexicano y el de Productos Básicos, de cuyo funcionamiento habrán de dar cuenta, con mayores detalles, los coordinadores que me sucederán en el uso de la palabra.

Constante preocupación de la administración Federal ha sido también ir alcanzando una *mayor simplificación en los trámites* y una mejor atención de la ciudadanía en los servicios que se prestan al público. Para ellos se inició la denominada "reforma de ventanillas", que empieza a mostrar sus primeros resultados en aspectos tales como la expedición de pasaportes, el Registro Civil, el pronto pago a contratistas, los trámites de importación y exportación, los procedimientos ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, los referentes al otorgamiento de certificados de enseñanza primaria y secundaria, los que atañen al Ministerio Público y a la simplificación de trámites en casos de accidentes en carreteras federales, por sólo mencionar algunos de los ejemplos más relevantes.

Por su parte, la Presidencia de la República ha elaborado la primera *guía básica de servicios al público y trámites ante la Administración Pública Federal* que hoy se entrega aquí con la idea de auxiliar a la ciudadanía en su contacto directo con las dependencias públicas; para ello, además, todas las secretarías de estado y los departamentos administrativos cuentan con sus correspondientes *unidades de orientación, información y quejas*, las cuales fueron establecidas para brindar a la población, que acude a las oficinas del gobierno, la información referente a los trámites y servicios que prestan cada una de ellas; están asimismo, facultadas para captar las quejas y sugerencias que los ciudadanos formulen con el deseo de mejorar la prestación de los servicios públicos. Este programa se extiende ya a las oficinas federales que operan en toda la República y lo han venido adoptando, también, algunos gobiernos estatales y municipales.

Finalmente, y con el propósito de procurar una más ágil y oportuna atención de los asuntos administrativos que a la federación competen en el ámbito de las distintas regiones del país, se ha puesto un especial empeño en acelerar los procesos de desconcentración de las funciones administrativas. Cabe destacar dentro de este programa los esfuerzos realizados hasta ahora por las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Programación y Presupuesto, de Educación Pública, así como los que ha llevado a cabo el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

En relación al intento de volver más expeditos los trámites de otorgamiento de pasaportes en toda la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha contado con la comprensión y ayuda de los gobiernos estatales, con los cuales y con base en el apoyo que le ha brindado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha celebrado ya convenios que permiten, por una parte a éstos, conservar los recursos fiscales que de la prestación de es-

ta función federal obtenían y, por la otra, a la Federación asegurar los procedimientos unitarios que para la expedición de pasaportes exigen los convenios internacionales.

2. ADOPTAR LA PROGRAMACION COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE GOBIERNO

La expedición del Plan Global de Desarrollo significa un avance de singular importancia en torno del segundo objetivo básico: Adoptar la programación como instrumento fundamental de Gobierno. Con ello, no sólo se cumple una de las disposiciones más importantes de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, sino que se garantiza que las tareas de reforma administrativa se orienten básicamente al cumplimiento de las *acciones prioritarias* que el Plan Global señala, evitando con ello cualquier tendencia meramente eficientista o tecnocrática que pudiera generarse con el pretexto de racionalizar la administración pública.

La consolidación del Sistema Nacional de Planeación constituye ya un proceso irreversible y su institucionalización queda plenamente garantizada con el formidable andamiaje jurídico que le proporcionan las nuevas leyes de *presupuesto, contabilidad y gasto público federal; la general de deuda pública; la de adquisiciones, arrendamientos y almacenes*, así como las recientes de *información estadística y geográfica y de obras públicas* por sólo citar a las más importantes.

Podemos afirmar que con el definido marco general que aporta el Plan Global de Desarrollo, así como los diversos *planes sectoriales, estatales y municipales* que ya han sido aprobados, se facilita el cumplimiento congruente y programado de los grandes propósitos nacionales y se destierra la improvisación, que origina desperdicio de los recursos públicos.

3. ESTABLECER UN ADECUADO SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL PUBLICO

Pero con todo lo relevante que pudiesen resultar las anteriores medidas de reforma, conviene enfatizar que el *recurso más valioso* de que dispone la administración pública lo constituyen los *hombres y mujeres* que en ella prestan sus servicios. Por ello, a fin de alcanzar el tercer objetivo básico del programa de reforma, se ha continuado con la reestructuración y adecuación del Sistema Integral de Administración y Desarrollo del Personal Público Federal.

Durante el año pasado se establecieron *comités nacionales mixtos de capacitación* en todas las dependencias del Ejecutivo Federal, tarea en la que han participado corresponsablemente, tanto los titulares como los trabajadores y sindicatos de cada dependencia. Se modificó asimismo la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos a fin de volverla más operativa y, con base en la nueva Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, se otorgó por vez primera a dieciséis mil trabajadores públicos un reconocimiento a su amplia trayectoria de servicios en casos de marcada eficiencia y honestidad personales.

Con las recientes reformas a la Ley del ISSSTE se benefició también a los trabajadores al servicio del Estado, al aumentarse los montos de sus jubilaciones y se actualizaron, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, las funciones correspondientes a la Secretaría de Gobernación y de Programación y Presupuesto en materias relativas a la administración de personal del Estado. Muchas de estas acciones han permitido atender viejas demandas planteadas por los propios trabajadores quienes ahora, a través de sus representantes sindicales, pueden someter sus propuestas de reforma ante la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, de la que forman parte, por disposición del Presidente José López Portillo, desde el inicio del actual sexenio.

Pero son sin duda los dos últimos propósitos básicos los que constituyen la aportación más trascendente a la decisión de utilizar a la Reforma Administrativa como un *medio* para alcanzar los *finés políticos* que persigue el Estado. En efecto, los dos objetivos restantes se encuentran orientados a dar viabilidad al *modelo de gobierno* que queda establecido en la constitución política aprobada en Querétaro. Dicho modelo establece la complementariedad y la equilibrada coordinación de los distintos poderes y niveles de gobierno y demanda asimismo el *fortalecimiento administrativo* de las diferentes jurisdicciones que a cada uno competen, con la idea de brindar los mejores servicios posibles a la población entera del país.

4. CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DE NUESTRA ORGANIZACION POLITICA FEDERAL

Por ello, y sumándose al esfuerzo del Gobierno Federal, también los titulares de los poderes estatales han emprendido importantes programas de reforma dentro de los ámbitos de su exclusiva competencia, de los cuales se ha informado ya lo conducente por los señores gobernadores y por el representante de los presidentes municipales. Conviene subrayar que en los cuatro últimos años se han promulgado 25 nuevas leyes orgánicas en las administraciones estatales, lo que ha contribuido indiscutiblemente, a la modernización de sus tareas de gobierno y les permite una mejor coordinación de las acciones que, en forma concurrente, deben llevar a cabo con la Federación.

Como consecuencia de lo anterior, más de la mitad de los 25 Estados a que he hecho referencia, han implantado ya o están en vías de hacerlo, sus correspondientes sistemas de presupuesto por programas, y han avanzado igualmente en la institucionalización de nuevos sistemas de archivos, de registro civil, de administración de personal, de recursos materiales, y de procedimien-

tos en el área informática, por medio de medidas adoptadas con base en las resoluciones, que sus propios representantes —conjuntamente con el gobierno federal— han venido sugiriendo y acordando en los diversos foros de participación que al efecto se han establecido.

Ha sido preocupación constante —tanto de la Federación como de los Gobiernos Estatales— el robustecimiento efectivo de la capacidad no sólo económica, sino administrativa del ámbito municipal de gobierno. Hoy queremos informar que a partir de las experiencias de asesoría técnica que ha sido solicitada a la Presidencia de la República por parte de los propios Municipios y dentro del marco de los Convenios Unicos de Coordinación, se publicó —como anunciamos en la Reunión de Veracruz— un Manual de Administración Municipal, mismo que fue entregado ya a los presidentes municipales que asistieron a la reunión celebrada recientemente en Oaxtepec, en la cual se solicitó al Gobierno Federal, continuara prestando la asesoría que requieran para apoyar sus esfuerzos de Reforma Administrativa.

5. MEJORAR LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Por lo que toca al quinto objetivo básico, orientado a *mejorar la Administración de Justicia*, el C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha informado ya en esta reunión de los avances alcanzados dentro del sistema de impartición de la misma en las materias de *prevención, procuración e impartición de justicia*, así como en el aspecto de la rehabilitación social, funciones todas en las que participan tanto el poder judicial como el propio Ejecutivo, a nivel de las distintas instancias de gobierno. Merece destacarse en esta oportunidad la participación que ha tenido la Suprema Corte de Justicia, como los Procuradores de todos los Estados, los Presidentes de los respectivos Tribunales Superiores de Justicia que han emprendido ya —en más de la

mitad de las entidades Federativas— relevantes reformas en el ámbito de su competencia.

Se acredita así el esfuerzo realizado en estos cuatro años por todos los órganos de gobierno en el ámbito de la Reforma Administrativa, entendida como medio para garantizar políticamente el *desarrollo económico con justicia social*.

Quedan aún muchas cosas por hacer. En los próximos dos años se requiere realizar un esfuerzo todavía mayor para avanzar, con paso firme y decidido, en el propósito de alcanzar el modelo de país al que aspiramos, apoyándonos en las reformas política, económica, fiscal y administrativa que, como parte importante de su plan de gobierno, habrá de continuar impulsando, con el concurso de todos, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.