

## Capítulo V

# CUARTA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO PLANIFICADOR DE DESARROLLO (1958-1984)

## CAPÍTULO V CUARTA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO PLANIFICADOR DEL DESARROLLO (1958-1984)

### 1. El “triángulo de la eficiencia” y sus disfunciones (1958-1976)

#### 1.1 Adolfo López Mateos (1º/XII/1958 - 30/XI/1964)

Ya como Presidente Electo, el Lic. Adolfo López Mateos se hizo asesorar por destacados estudiosos de la actividad gubernamental y administrativa de México, como el Lic. Gabino Fraga, a la sazón Presidente del Instituto de Administración Pública, A.C., establecido en 1955, quien le sugirió la conveniencia de transformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como convertir la Comisión de Inversiones, que desde 1954 dependía ya directamente del Presidente de la República, en un Departamento de Planeación y Presupuesto. El Lic. Fraga sugirió añadirle, además de la programación de las inversiones públicas, también la planeación y control del presupuesto de gasto corriente, que entonces estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Algunos de sus futuros colaboradores le plantearon entonces al Presidente Electo la conveniencia de que en vez de un Departamento Administrativo, como lo proponía el Lic. Gabino Fraga, la nueva dependencia tuviese el rango de Secretaría con el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto, a fin de que las demás dependencias no consiguiesen entorpecer el ejercicio eficaz de las importantes atribuciones que se sugería que tuviera encomendadas. Uno de ellos fue el Lic. Eduardo Bustamante, quien al respecto escribió: “Mi responsabilidad consiste en haber sugerido la creación de una entidad que se encargara básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto”, y estaba convencido de que “se necesita que la planeación se atribuya como función administrativa a una Secretaría de Estado”.<sup>75</sup> Bustamante iba más allá en su recomendación, pues de manera visionaria planteó que “habría necesidad de concebir una disposición constitucional que autorice la planeación; una disposición legislativa que contenga las bases concretas para llevarla a cabo, una atribución concreta de las funciones administrativas relacionadas con ella a una Secretaría de Estado”. Su argumento para recomendar que no debía ser un Departamento Administrativo sino una “Secretaría de Estado” se basaba en que “el ejercicio de (sus) facultades (debía estar) subordinado *al refrendo del secretario del ramo*, que sería constitucionalmente

---

<sup>75</sup> Eduardo Bustamante. “La Reforma Administrativa para la Planeación”, en “Bases para la planeación económica y social de México”. Siglo XXI Editores, 1965, pp. 121-124.

el responsable de la misma”. Bustamante consideraba sin embargo que las funciones de esta nueva Secretaría deberían ser, al menos en materia de Planeación, las de un “órgano consultivo”, y para ello señaló “creo que en la estructura de una Secretaría de Planeación y Presupuesto habría que cuidar mucho que esa Secretaría no tenga funciones ejecutivas fuera de la aprobación o elaboración del Plan, y posteriormente de la vigilancia de su ejercicio”. Y fue así que como una Secretaría, con el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto, quedó incluida en la iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que el Presidente López Mateos había decidido enviar al Congreso de la Unión al inicio de su administración.

Sin embargo, al enviar el Presidente López Mateos dicha iniciativa al refrendo de los Secretarios del despacho y Jefes de Departamento a quienes ya había designado al momento de tomar posesión de su cargo, el Lic. Antonio Ortiz Mena, Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se negó a hacerlo y ofreció mejor entregar su renuncia antes de aceptar que la dependencia que iba a quedar a su cargo perdiera la atribución de ejercer el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal. Ante esta comprometida situación, el Presidente López Mateos decidió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preservara la función de programar y ejecutar el Presupuesto de Egresos, dejando que la nueva dependencia que contenía su proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se encargase tan sólo de la Planeación Económica y Social, la planeación del Gasto Público y la programación, autorización y supervisión de las inversiones gubernamentales, como ya lo hacía la Comisión de Inversiones que desde 1954 operaba bajo la dependencia directa del Presidente de la República. Sólo que, ya sin la facultad de elaborar el Presupuesto de Egresos, la nueva Secretaría no podría denominarse de Planeación y Presupuesto, por lo que el Presidente López Mateos decidió cambiarle de nombre por el de Secretaría de la Presidencia, título que preservó a lo largo de los siguientes dieciocho años. Es importante consignar que a la nueva Secretaría de la Presidencia se le atribuyó la responsabilidad de “estudiar las modificaciones que deberían hacerse a la administración pública”, atribución que hasta esa fecha había correspondido a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyo nombre fue cambiado por el de Secretaría del Patrimonio Nacional.

El ya citado Eduardo Bustamante, quien fue designado como el primer Titular de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional, relató años después lo ocurrido en aquellos días, si bien en los términos discretos y mesurados que entonces se estilaban al comentar estos asuntos. “Con el deseo de darle mayor autoridad (*sic*) se le cambió el nombre a la Secretaría de Planeación y Presupuesto por el de Secretaría de la Presidencia, pero en último momento, minutos antes de ser enviada la iniciativa al Congreso de la Unión, se le quitó el primer título y la función correspondiente, es decir, se privó a la Secretaría de la Presidencia de toda intervención en la preparación del presupuesto, y se le dejaron las facultades en materia de planeación”... Años después, el propio Lic. Bustamante escribió: “Aquí aporto yo mi experiencia personal a este punto, en el sentido de decir que el fracaso de los intentos que la administración anterior hizo para *institucionalizar*

*los órganos de planeación*, fue el resultado de la supervivencia de intereses anteriores; intereses creados o de criterios especiales que no hubo oportunidad de frenar o de conducir. Ya entrando un poco a la cuestión concreta de la creación de un órgano, de la atribución a un Secretaría de Estado de las funciones de planeación, sigo pensando que la idea que se adoptó en principio en la Ley de Secretarías de Estado actual, de atribuirle a una secretaría que fue la que se llamó Secretaría de la Presidencia, sigue siendo vigente; que la falta de funcionamiento o de éxito en eso es atribuible, para mí, en parte, a esa limitación que se hizo de *no atribuirle las funciones relativas a la preparación del presupuesto*".

El propio Bustamante añade: "A pesar de los problemas y limitaciones señalados, podría decirse que con las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de diciembre de 1958 se inicia la tercera etapa, a partir de la cual, el Gobierno Federal decide que la mejor manera de ejercer un adecuado control y otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, es a través del establecimiento de sistemas para su ordenada planeación y evaluación".<sup>76</sup>

En su iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el Presidente López Mateos propuso cambiar también la denominación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por la de Secretaría del Patrimonio Nacional, la de la Secretaría de Economía por la de Secretaría de Industria y Comercio, así como dividir en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para dar nacimiento a las nuevas Secretarías de Comunicaciones y Transportes, por una parte, y a la de Obras Públicas, por la otra. También en su iniciativa promovió que se le añadieran al Departamento Agrario las funciones de Colonización, así como la creación del Departamento de Turismo, sustrayendo sus atribuciones de las que hasta entonces había tenido a su cargo la Secretaría de Gobernación.

De esta manera, la nueva estructura orgánica de la administración pública centralizada pasó a estar integrada por quince Secretarías del despacho y tres departamentos administrativos, dieciocho dependencias en total (sin considerar a la Procuraduría General de la República o la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que estaban reguladas por sus propias leyes orgánicas). Las dependencias contenidas en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 23 de diciembre de 1958 eran ahora dieciocho.

Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Relaciones Exteriores;  
Secretaría de la Defensa Nacional;

---

<sup>76</sup> *Ibidem*.

Secretaría de Marina;  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;  
*Secretaría del Patrimonio Nacional*;  
*Secretaría de Industria y Comercio*;  
Secretaría de Agricultura y Ganadería;  
*Secretaría de Comunicaciones y Transportes*;  
*Secretaría de Obras Públicas*;  
Secretaría de Recursos Hidráulicos;  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría de Salubridad y Asistencia;  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;  
*Secretaría de la Presidencia*;  
*Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización*;  
*Departamento de Turismo*, y  
Departamento del Distrito Federal.  
(Ver **Anexo XXVIII**)

## **1.2 Gustavo Díaz Ordaz (1º/XII/1964 - 30/XI/1970)**

Si bien durante el sexenio correspondiente al Presidente Gustavo Díaz Ordaz no existieron modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de 1958, si se realizaron cambios importantes a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 (D.O. del 4 de enero de 1966), a fin de adecuarla a las nuevas funciones otorgadas a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional creadas en 1958. En la nueva Ley se establecía ahora que las funciones de coordinación y control de la Administración Pública Federal las ejercería el Ejecutivo por medio de tres Secretarías: la de Hacienda y Crédito Público; la de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional.<sup>77</sup> En la nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal quedaron exceptuados, a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas así como los Fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. (Estos últimos volverían a ser incluidos en dicha Ley al inicio del sexenio siguiente).

En septiembre de 1965, el Presidente Díaz Ordaz, tratando de corregir los problemas de falta de coordinación que se habían suscitado el sexenio anterior entre las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, emitió un nuevo Acuerdo para reiterar que las Secretarías

---

<sup>77</sup> A las cuales el Presidente López Portillo denominaría posteriormente como “*el triángulo de la eficiencia*”, mismo que él llegó a conocer muy bien ya que había sido titular de la primera y Subsecretario de las dos últimas, y del cual decía que, “cuando se deformaba, deterioraba la eficacia de la Administración Pública en su conjunto”.

y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente año fiscal, ordenando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que debería proporcionar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 1º de noviembre de cada año, la información correspondiente sobre los recursos financieros para las inversiones públicas. Igualmente ordenaba a la Secretaría de la Presidencia que, antes del 15 de noviembre, comunicara tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a las demás dependencias interesadas, los programas de obras e inversiones aprobadas por el Presidente de la República para el siguiente ejercicio (D.O. del 4 de septiembre de 1965).

### La Comisión de Administración Pública

De la misma manera en que se acordó en el sexenio anterior (marzo de 1962), la creación de una “Comisión Intersecretarial para la elaboración de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo”, el titular de la Secretaría de la Presidencia determinó, el 9 de abril de 1965, el establecimiento de la Comisión de Administración Pública, con base en las atribuciones de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 que, en su Artículo 16, facultaba a dicha dependencia a “estudiar las modificaciones que debían hacerse a la administración pública” para estar en condiciones de cumplir con “el programa de inversiones de los órganos de la administración pública”. Y ese fue en su origen la encomienda hecha a la Comisión de Administración Pública: “*eleva la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pudiera realizar de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, la aplicación y el control del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*”, cuya responsabilidad correspondía a la Secretaría de la Presidencia.<sup>78</sup>

Uno de los integrantes de dicha Comisión, el Lic. Fernando Solana, advirtió entonces del riesgo de “atar la reforma administrativa a la planeación económica”, pues podría ocurrir, como en efecto aconteció, que “en caso de no existir el Plan Nacional de Desarrollo durante el sexenio, la reforma administrativa ligada a dicho Plan correría su misma suerte”. Por ello, Fernando Solana propuso trabajar sobre la base de que “podría haber *reforma administrativa sin Plan formal de desarrollo económico a nivel*

---

<sup>78</sup> La Comisión de Administración Pública funcionó de 1965 a 1970. Estuvo presidida por el Lic. José López Portillo, entonces Director General Jurídico Consultivo; el Lic. Carlos Vargas Galindo, Subdirector Jurídico Consultivo; el Lic. Emilio Mújica, Director General de Planeación Sectorial y Regional; el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, Director General de Inversiones Públicas; el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Presidente del Instituto de Administración Pública, A.C.; y el Lic. Fernando Solana, consultor del IAP. En 1966 se incorporó el Dr. Pedro Zorrilla Martínez; y en enero de 1968 el Lic. Alejandro Carrillo Castro fue designado Secretario Técnico de la CAP.

*nacional*” ya que “no todos los países del mundo están en condiciones de elaborar planes de desarrollo económico que les sean útiles, y la experiencia en varios de ellos demuestra que no sólo es posible sino conveniente llevar adelante las tareas de reforma administrativa independientemente de que sea posible o no realizar las de planeación económica, aunque eventualmente ambas puedan tener objetivos comunes y evolucionar, coordinadamente en forma paralela”.<sup>79</sup>

Sin embargo, como las perspectivas de que en ese sexenio existiese el Plan de Desarrollo parecían promisorias, los integrantes de la Comisión de Administración Pública (CAP) adoptaron como estrategia vincular la *reforma administrativa* con la *programación económica y social*. Y por ello fue que, en sus inicios, la Reforma Administrativa propuesta por la CAP estuvo concebida como un capítulo del “Programa de Acción del Sector Público para el Período 1966-1970”, cuya elaboración se había encomendado a la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, constituida por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y fue así que, durante su primera etapa, 1965-1967, la Comisión de Administración Pública tuvo como objetivos básicos:

- “1. Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización para:
  - a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social;
  - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior, y
  - c) Lograr mejor capacitación del personal gubernamental”.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan”.<sup>80</sup>

A fin de cumplir dicho objetivo la Comisión de Administración Pública acordó utilizar la siguiente metodología:<sup>81</sup>

- I. “Realización de **un diagnóstico** de la administración pública mexicana.
- II. Presentación de **modelos o esquemas alternativos** tendientes a reformar la administración pública.
- III. Proposición de medidas concretas, **sectoriales** y **globales** para las reformas administrativas”.

<sup>79</sup> Fernando Solana, “Los Marcos de la Reforma de la Administración”. Revista de Administración Pública, No. 22, Ene.-Feb. 1971, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., pág. 43.

<sup>80</sup> Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, *op. cit.* págs. 16-17.

<sup>81</sup> Acta No. 1 de la CAP, 20-IV-1956.

A principios de 1968 era claro ya que el Ejecutivo Federal había decidido no establecer formalmente un Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo seguramente al argumento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la inconveniencia de ceñirse a un patrón que pudiera resultar demasiado rígido ante circunstancias rápidamente cambiantes. El propio expresidente de la CAP relata como, después de la serie de entrevistas que autorizó el Presidente Díaz Ordaz con los integrantes de su Gabinete para mostrarles los resultados del trabajo de dos años de la Comisión, advirtió que no se contaría con el apoyo del titular de la *Secretaría de Hacienda* para llevar al cabo las recomendaciones que la CAP formulaba. En su libro de memorias titulado “MIS TIEMPOS”, el Lic. López Portillo escribió al respecto lo siguiente:

“*La consciencia del sistema se convertía en ortodoxia y ésta, poco a poco, en dogma practicado por los oficiantes y criticado por los aspirantes.*”<sup>82</sup> Era difícil atacar a fondo una Reforma Administrativa para el Desarrollo sin la participación de la Secretaría de Hacienda, dueña de todos los íntimos secretos de un área reservada; a la que nadie, ni los propios Presidentes se atreverían a entrar, pues era el resultado equilibrado de largos procesos de prácticas, ajustes y concesiones con los que culminaba el esfuerzo de desarrollo del Gobierno... Era el saldo ejecutivo de todo el proceso administrativo, cuya acción tenía, necesariamente, que pagarse con un presupuesto *financiado en forma equilibrada*; que lo propiciaban o permitían los factores internos y el ámbito externo; cada uno de ellos con su propia historia de propósitos, ajustes y concesiones: la función del *Estado* empeñado en un desarrollo capitalista *–atemperado por la economía mixta–* y comprometido a *favorecer y fomentar a la iniciativa privada*; a buscar la *armonía de clases*; a *no retirar mayor excedente de la economía*, respetando libertades de *convertibilidad y cambio*. Me di cuenta que la inercia administrativa (LA MISMA QUE SEGÚN EL LIC. EDUARDO BUSTAMANTE SE HABÍA OPUESTO A LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1958) se opondría a cualquier reforma y que, sin el apoyo presidencial, nos quedaríamos simplemente en los aspectos menores, fuegos de artificio, *información y trámite*. Pero nada que permitiera reorientar el desarrollo nacional revolucionario. Sin tocar a la Secretaría de Hacienda, nada serio podía intentarse. Y la Secretaría de Hacienda, sabia y sonriente, no quería que la tocáramos... Ahí me di cuenta que no habría Reforma Administrativa, pues aunque en otras dependencias había aportaciones, análisis, críticas y hasta entusiasmo... las valvas –que también las tiene– de la Secretaría de Hacienda, se cerraban suave, pero fuertemente”.<sup>83</sup> Ello determinó que la CAP intentase salvar la idea de la reforma administrativa alterando la concepción

<sup>82</sup> Se refería a los precandidatos a la Presidencia de la República entre los cuales se encontraban los Titulares de las Secretarías de Gobernación, Lic. Luis Echeverría, y de Hacienda y Crédito Público, Lic. Antonio Ortiz Mena.

<sup>83</sup> José López Portillo: “Mis Tiempos” Fernández Editores, 1988, pág. 316. Nunca imaginó entonces el Lic. López Portillo que, unos años después, él sería designado Secretario de Hacienda y Crédito Público.



original de ligar ésta a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, convirtiendo al propio programa de reforma administrativa en un mecanismo orientado a establecer las condiciones instrumentales que permitiesen la elaboración de los planes y programas gubernamentales en su sentido más amplio.

Como fase inicial de la nueva estrategia adoptada, la CAP decidió entonces dar a conocer lo más ampliamente posible los resultados del diagnóstico elaborado durante los dos primeros años de trabajo (1965-1967) en un documento con el título de “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública, 1967”.<sup>84</sup> Por la trascendencia que dicho documento llegó a tener en las acciones de reforma administrativa que se llevaron al cabo los dos últimos años del sexenio del Presidente Díaz Ordaz, los doce correspondientes a los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo y los dos primeros años de la administración de Miguel de la Madrid, en este trabajo se transcriben fragmentos del texto del que coloquialmente se llegó a conocer como “El Informe de la CAP de 1967”. (Ver **Anexo XXIX**).

En enero de 1968 el Lic. José López Portillo, Presidente de la Comisión de Administración Pública, acordó establecer un Secretariado Técnico de la misma, para encargarle la instrumentación operativa de las medidas contenidas en el Informe de 1967.<sup>85</sup> Sin embargo, para inicios de 1969 era claro que las prioridades del gobierno del Presidente Díaz Ordaz ya no incluirían la adopción de las más importantes reformas estructurales recomendadas en el Informe de la CAP de 1967. Nuevamente se acude al testimonio directo del entonces Presidente de la Comisión de Administración Pública, quien relata como, en una conversación con el entonces titular del Ejecutivo Federal, el Lic. Díaz Ordaz le planteó con toda claridad: “Debe usted comprender, abogado, que no tengo ya tiempo y me falta voluntad para iniciar tan importante propósito después de lo del año pasado (OCTUBRE DE 1968) y en vísperas de la definición del candidato del Partido”.<sup>86</sup>

El Secretariado Técnico de la CAP se encargó entonces de instrumentar algunos de los “aspectos menores, de información” contenidos en el Informe de 1967, como lo fueron la elaboración del Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, así como el Prontuario de Disposiciones Jurídicas del Gobierno Federal, instrumentos que aspiraban a servir de base a los posteriores trabajos de reforma administrativa, muchos de los cuales habrían de ser responsabilidad de la siguiente administración. Cabe recordar, sin embargo, que a lo largo del sexenio del Presidente Díaz Ordaz se promulgaron diversas disposiciones jurídicas tendientes a modernizar y ordenar

---

<sup>84</sup> Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, *op. cit.*, pág. 171.

<sup>85</sup> El Lic. Alejandro Carrillo Castro fue designado Secretario Técnico de la CAP en enero de 1968. Ver nota 72.

<sup>86</sup> José López Portillo. “Mis Tiempos”... *Op. cit.*, pág. 330.

el funcionamiento de la administración pública federal, como lo fueron la Ley de Inspección de Adquisiciones (D.O. del 30 de diciembre de 1965), y la Ley de Contratos y Obras Públicas (D.O. del 4 de enero de 1966).

### 1.3 Luis Echeverría Álvarez (1º/XII/1970 - 30/XI/1976)

Al inicio del siguiente sexenio, el Presidente Luis Echeverría anunció su propósito de “continuar los esfuerzos de *reforma administrativa* emprendida por el régimen anterior”.<sup>87</sup> A sugerencia del Subsecretario de la Presidencia, Porfirio Muñoz Ledo, acordó sustituir la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia por una Dirección General, denominada de Estudios Administrativos, a la cual encomendó elaborar el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal para el período 1971-1976. A fin de garantizar la continuidad de los trabajos emprendidos desde 1965, el Presidente Echeverría designó como titular de la nueva Dirección General de Estudios Administrativos a quien había estado a cargo del Secretariado Técnico de la CAP de 1968 a 1970. Y a partir de esa decisión, el Titular del Ejecutivo acordó la instrumentación de varias de las medidas recomendadas en el “Informe de la CAP” de 1967. La primera de ellas fue el “Acuerdo por el que se establecen las Bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal” (D.O. del 28 de enero de 1971). (Ver **Anexo XXX**).

A este primer Acuerdo siguió otro a los pocos días, en el que se ordenaba establecer Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. del 11 de marzo de 1971). (Ver **Anexo XXXI**).

En diciembre de 1972 el Presidente Echeverría acordó establecer la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás Organismos Públicos e Instituciones que se rijan por la Ley Federal del los Trabajadores del Estado. (D.O. del 28 de diciembre de 1972).

Meses más tarde, en marzo de 1973, después de haber escuchado las demandas de los representantes de diversos sectores de la sociedad civil en una gira de trabajo realizada a la Ciudad de Monterrey, en la que dichos representantes se quejaban del exceso de centralización de las decisiones gubernamentales en los altos niveles de la Administración Pública Federal, así como en las oficinas radicadas en la ciudad de México, el Presidente Echeverría acordó que “Las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la

---

<sup>87</sup> Alejandro Carrillo Castro. “La Reforma Administrativa en México”, Tomo II... *Op. cit.*, pág. 120.

Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, *para delegar en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos*". (D.O. del 5 de abril de 1973). (Ver **Anexo XXXII**). También en marzo de 1973 el Presidente Echeverría dispuso que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal procedieran a establecer Sistemas de Orientación e Información al Público. (Diario Oficial del 5 de abril de 1973). (Ver **Anexo XXXIII**).

Un mes después, en abril de 1973, el Titular del Ejecutivo instruyó por Acuerdo Presidencial que "los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado *deben dar la atención que requiere el Programa de Reforma administrativa de su Dependencia*" (D.O. del 5 de abril de 1973) (ver **Anexo XXXIV**), y encargó también al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la coordinación de la capacitación administrativa de los empleados de base. (Ver **Anexo XXXV**).

Un año más tarde, en abril de 1974, el Titular del Ejecutivo autorizó a la Secretaría de la Presidencia a "llevar al cabo *visitas periódicas de evaluación en materia de Reforma Administrativa*, así como a elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las *Comisiones Internas de Administración* y con las *Unidades de Organización y Métodos*". (D.O. del 16 de abril de 1974). (Ver **Anexo XXXVI**). Y en julio de 1974, el Presidente Echeverría acordó la realización del primer Censo de los Recursos Humanos del Sector Público. (Ver **Anexo XXXVII**).

Ya casi para finalizar el sexenio, el Presidente Echeverría acordó que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, establecida como parte del Programa de Reforma Administrativa 1971-1976, debería "coadyuvar permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento de las normas y mecanismos necesarios para *mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los Servidores Públicos*". (D.O. del 9 de agosto de 1976). (Ver **Anexo XXXVIII**).

Como puede advertirse, en el sexenio correspondiente al Presidente Luis Echeverría, al igual que en el de su antecesor, no se hicieron cambios de trascendencia a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal establecida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Sin embargo, el Presidente Echeverría promovió el cambio de nombre del Departamento de Turismo por el de Secretaría de Turismo, y el del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por el de Secretaría de la Reforma Agraria. (Ver **Anexo XXXIX**).

De esta suerte, la denominación de las dependencias directas del Ejecutivo Federal, al final del sexenio del Presidente Echeverría, era la siguiente:

Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de la Defensa Nacional;  
Secretaría de Marina;  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;  
Secretaría del Patrimonio Nacional;  
Secretaría de Industria y Comercio;  
Secretaría de Agricultura y Ganadería;  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;  
Secretaría de Obras Públicas;  
Secretaría de Recursos Hidráulicos;  
Secretaría de Salubridad y Asistencia;  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de la Presidencia;  
*Secretaría de la Reforma Agraria;*  
*Secretaría de Turismo,* y  
Departamento del Distrito Federal.

Durante los sexenios presididos por los Licenciados Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, las reformas que se llevaron al cabo fueron del tipo que se conoce en el ámbito académico como “microadministrativas”, orientadas básicamente a buscar la eficacia y la eficiencia *internas* de cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Sin embargo, la experiencia acumulada en esos doce años desde la creación de la Comisión de Administración Pública en 1965, serviría de base a quien la tuvo a su cargo de 1965 a 1970, para que, al tomar posesión de la Presidencia de la República, el 1º de diciembre de 1976, determinara dar inicio a una reforma de tipo macroadministrativo, similar a la que había instrumentado el Presidente Adolfo López Mateos al inicio de su gobierno dieciocho años atrás.

## **2. La Secretaría de Programación y Presupuesto como nuevo eje de la Administración Pública Federal (1976-1984)**

### **2.1 José López Portillo (1º/XII/1976 - 30/XI/1982)**

Desde su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, el 1º de diciembre de 1976, José López Portillo anunció su propósito de llevar al cabo “una reforma administrativa para el desarrollo económico y social”. Esta reforma sería de tipo *integral, macroadministrativa*, e implicaría una revisión a fondo de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal en su conjunto. Para evitar que le ocurriese algo similar a lo acontecido al Presidente López Mateos cuando designó a los integrantes de su Gabinete previamente a la aprobación de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Presidente López Portillo sólo designó a “Subsecretarios encargados del despacho” en el caso de las dependencias que iban a desaparecer o que serían fusionadas con otras *Secretarías del Ejecutivo* de acuerdo a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Exposición de

Motivos de la primera Ley que lleva ese nombre en nuestro país, explica claramente el propósito y los alcances de la reforma macroadministrativa a la cual dicha Ley Orgánica sirvió de base.

### **Exposición de Motivos de la primera “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”**

“El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces.

“La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

“Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento.

“La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerequisite indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias. La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres.

“Sin embargo, debe reconocerse que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con el propósito de resolver los problemas cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes, propició en algunas ocasiones, que la creación de los nuevos organismos o procedimientos generase la superposición de acciones e instancias duplicadas de responsabilidades y funciones.

“El *proyecto de reorganización* pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

“Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.

“Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros días más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior.

“Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

“En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el *ámbito sectorial* que habrá de estar a su cargo.

“La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros. Importa advertir que en ningún caso las modificaciones propuestas en este proyecto de Ley afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

“La organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido en forma desagregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal. La iniciativa proponer reunir, en una sola Secretaría de Estado, las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por la otra.

“Los energéticos constituyen un punto clave de la encrucijada actual del desarrollo de México. Sólo con una generación y explotación racional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requerimos con apremio. Por ello en el proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

“La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país. Por esta razón la presente iniciativa propone la creación de una Secretaría de Comercio que vincule integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores. La promoción eficiente de las actividades comerciales que, en lo interno, permitan simplificar el pesado aparato de intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como la garantía de una acción más vigorosa y competitiva en la exportación de nuestros productos al exterior y un más cuidadoso manejo de las importaciones que realiza el país, requiere de la reestructuración de fondo en esta área de la Administración Pública.

“Con la misma intención, y habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos. Para ello, se ha pensado integrar en un departamento administrativo –el de Pesca– todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes secretarías de estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente.

“Se propone igualmente que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo en forma integral, los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes. En tal virtud se sugiere incorporar a sus actuales funciones las relativas al fomento a la marina mercante, atendiendo igualmente a la provisión de su infraestructura y a la administración de los puertos.

“Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población. México se transforma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que

ha provocado una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano. El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

“La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la *planeación* de las actividades públicas, de *su financiamiento* y de *su control*, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen *una tarea continua en lo administrativo*, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento –tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente– y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. La planeación de la acción pública, tal y como se la concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística.

“Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa, que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal. Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República”.



El número y atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo serían ahora las siguientes:

Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Relaciones Exteriores;  
Secretaría de la Defensa Nacional;  
Secretaría de Marina;  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;  
*Secretaría de Programación y Presupuesto;*  
*Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;*  
*Secretaría de Comercio;*  
*Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;*  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;  
*Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;*  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría de Salubridad y Asistencia;  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de la Reforma Agraria;  
Secretaría de Turismo;  
*Departamento de Pesca,*<sup>88</sup> y  
Departamento del Distrito Federal.  
(Ver **Anexo XL**).

### **El Programa de Reforma Administrativa pasa a depender directamente del Presidente de la República**

El Presidente López portillo decidió estar a cargo personalmente de la coordinación y evaluación del programa de Reforma Administrativa anunciado durante su campaña, para lo cual acordó la creación de una unidad administrativa específica en la propia Presidencia de la República con el título de Coordinación General de Estudios Administrativos. Para ello, a principios de enero de 1977, y con base en el artículo 8 de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establecía que: “para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, el Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas”, el Presidente José López Portillo expidió un acuerdo por el cual, las funciones que habían estado a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia desde 1971 pasarían ahora a estar directamente a cargo de la Presidencia de la República.

---

<sup>88</sup> En 1982, el Departamento de Pesca fue transformado en Secretaría de Estado.

**“Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la  
Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos  
(Publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1977)**

“JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de la República, y con fundamento en el artículo 8º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

**“CONSIDERANDO**

“Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las *bases de organización* de la Administración Pública y ordena las *políticas generales* de su *funcionamiento*, para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta.

“Que para la instrumentación eficiente de las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, los *planes* y *programas* relativos deben desarrollarse conforme a lineamientos unitarios y armónicos, con la participación organizada de las diversas dependencias y entidades que en su conjunto la integran.

“Que la importancia del esfuerzo que significa fortalecer y dar coherencia a las acciones de la Administración Pública en su conjunto requiere la intervención directa del Presidente de la República.

“Que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, el Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la unidad respectiva de estudio y apoyo técnico, he tenido a bien expedir el siguiente

**“ACUERDO**

“PRIMERO. Para *estudiar* y *promover* las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, así como para coordinar y evaluar su ejecución, el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, que funcionará en la Presidencia de la República, en los términos dispuestos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“SEGUNDO. La Coordinación General de Estudios Administrativos estará a cargo de un Coordinador General que será designado y ejercerá sus funciones, por acuerdo del Presidente de la República.

“TERCERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal observarán los *lineamientos* que, para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ella deban hacerse, determine el Titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos”.<sup>89</sup>

El Programa de Reforma Administrativa para el período 1976-1982 a cargo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República se propuso entonces los cinco objetivos globales siguientes:

1. Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para *el desarrollo económico y social*, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la *congruencia* entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal –respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno– propicie, por una parte, el robustecimiento de las *funciones* encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los *tres niveles de Gobierno* en los procesos de desarrollo económico y social del país, y
5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

---

<sup>89</sup> A fin de garantizar la unidad de los trabajos iniciados por la Comisión de Administración Pública en 1965 y continuados por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia a partir de 1971, el Presidente López Portillo designó como titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República al Lic. Alejandro Carrillo Castro, quien había sido el Secretario Técnico de la CAP y el titular de la DG de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia de 1971 a 1973. Dos años después el Lic. José Natividad González Parás fue designado Coordinador General Adjunto de Estudios Administrativos.

## La Reforma Administrativa ligada nuevamente a la Planeación Económica y Social del País

La reforma administrativa anunciada por el Lic. José López Portillo desde el inicio de su campaña como candidato a la Presidencia pretendía ir más allá de una mera *reestructuración orgánico-funcional* de las dependencias directas del Ejecutivo, pues buscaba ligar las acciones de *reforma administrativa* a las tareas de *la planeación económica y social del país en su conjunto*. Por ello, conviene revisar algunos fragmentos de la “exposición de motivos” de la otra iniciativa de ley que el Presidente envió al Congreso de la Unión al inicio de su mandato, en paralelo a la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se trata de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en la que se establece, por primera vez en México, la novedosa técnica del “presupuesto por programas”. Cabe consignar que, en 1974, el Lic. López Portillo, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, había convencido al Presidente Echeverría de enviar a la Cámara de Diputados una iniciativa de Presupuesto de Egresos para 1975, que explícitamente contenía ya una “orientación programática”.

### “Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Fragmentos)”

“La actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación data del año de 1935. En materia económica todo o casi todo *ha evolucionado* y el gasto público no es la excepción. La Ley en vigor está actuando en muchos aspectos como limitante para introducir algunos cambios que requiere el manejo del gasto público.

“Hasta el pasado reciente el Estado cumplía sus atribuciones a través de un gobierno *centralizado*, pero esta situación fue evolucionando al desarrollarse su acción paulatina y, crecientemente, a través de *organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos*. El sector *paraestatal* tomó una mayor participación de la actividad del sector público, lo que hizo imperativa la inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con vigencia anual, de *las principales entidades descentralizadas* a partir de 1965.<sup>90</sup>

“La Administración Pública ha venido introduciendo adaptaciones e innovaciones en el manejo del gasto público; entre las más importantes está la intención firme que se adoptó en el presupuesto para 1975 de formular *presupuestos con orientación programática*. El avance logrado es importante, pero debe decirse que es temprano para pretender tener todos los beneficios que de la implantación de esta *técnica* pueden derivar. Lo

---

<sup>90</sup> Ver capítulo referente a la Administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

que es definitivo es que con la modernización de los ordenamientos legales se acelerará sustancialmente la consecución de los objetivos que en este aspecto se desea alcanzar.

“La influencia del *gasto público* en la economía es determinante, no sólo por el impacto que ocasiona al efectuarse, sino también por la actitud que induce en todos los sectores de la población. Su *monto, estructura sectorial y forma de financiamiento* son también decisivos en el comportamiento de la economía.

“La presente iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal busca *modernizar la concepción y manejo del gasto público federal*, con un mecanismo capaz de unir estrechamente *las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público* y que este último *se programe y ejecute eficientemente*.

“Quizá el aspecto más relevante del cambio que contiene la Iniciativa es que ahora se trata a *todo el gasto público*, tanto por su tipo –*corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública*–, como por quien lo efectúa –*Gobierno Federal y administración paraestatal*. Se prevé que las decisiones se tomen dando la participación que corresponde a los interesados, sin perder la ventaja de *la unidad* en la propia decisión que facilita la *coordinación y la congruencia*.

“El propósito de programar todo el gasto, contenido a lo largo del articulado del proyecto de ley, es otra de las características primordiales. La idea es partir de *objetivos* traducidos a *metas* para formular *programas* y con esa base *asignar recursos* y señalar con precisión *unidades responsables de la ejecución*. Desde luego se prevé que la programación se base en las directrices y *planes de desarrollo económico y social* que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo que se garantiza que haya *unidad y congruencia* en la acción.

“Para fortalecer su eficiencia, se establece que todas las entidades que efectúan gasto público federal cuenten con *una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar* sus actividades. Por primera vez se introduce en el proyecto de ley la estipulación de que los *presupuestos* se formulen con apoyo en *programas* que señalen *objetivos, metas y unidades responsables* de su ejecución y se *funden en costos*. Obviamente también se ha previsto que al examinar los anteproyectos y proyectos de presupuestos se cuide que se defina el *tipo y fuente de recursos para su financiamiento*, lo cual evitará que se presenten casos de proyectos suspendidos por falta de recursos.

“Estos cambios son los que harán posible la implantación plena y eficiente de *los presupuestos basados en programas* que señalen objetivos, metas y responsables de su ejecución y, asimismo, que la contabilidad se convierta en instrumento para administrar y deje de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil interpretación.

“Para que los titulares y funcionarios de las dependencias del Ejecutivo y del Departamento del Distrito Federal puedan verificar sistemáticamente y cada vez que lo deseen, cómo se desarrollan las actividades de sus propias oficinas, se prevé se constituyan *órganos de auditoría interna* que cumplirán, cuando menos, los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto”.

### El Acuerdo de Sectorización de enero de 1977

Por otra parte, y con base en las recomendaciones formuladas en el Informe de la Comisión de Administración Pública de 1967 en torno de la organización por sectores de la Administración Pública Federal, y con fundamento en la autorización contenida en la nueva Ley Orgánica que facultaba al Presidente de la República “para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por *sectores* definidos, a efecto que sus relaciones con el Ejecutivo Federal... se realicen a través de la Secretaría o Departamento Administrativo que en cada caso designe como *coordinador del sector* correspondiente”,<sup>91</sup> así como que a dichos coordinadores de sector corresponde *planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades* que determine el Ejecutivo Federal, en el entendido que la integración por sectores de la administración pública “no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio”,<sup>92</sup> el Presidente López Portillo, en enero de 1977, emitió un Acuerdo para *agrupar por sectores* a las más de ochocientas entidades paraestatales existentes hasta esa fecha (D.O. del 17 de enero de 1977) (ver **Anexo XLI**). Se establecieron así, convencionalmente, diecisiete *sectores administrativos*, con lo cual, el nuevo modelo operativo de la administración pública federal contaba ahora con tres niveles de agregación o toma de decisiones: a) el global o macroadministrativo; b) el sectorial o mesoadministrativo, y c) el institucional o microadministrativo.

El 22 de junio de 1977, el Presidente López Portillo convocó a una reunión de su Gabinete para “solicitar a los Coordinadores de Sector que, en un plazo perentorio, le propusiesen qué entidades deben, a su juicio, ser fortalecidas y cuáles, en cambio, deben fusionarse o inclusive *liquidarse* cuando así convenga al manejo más eficaz y eficiente de su *sector* o de la administración pública en su conjunto”. El propio Presidente de la República indicó en la reunión de referencia que, con respecto a las entidades paraestatales, “vamos, sin ningún prejuicio, a analizar las que correspondan a nuestro *sector*, a cada uno de nuestros *sectores*, y con todo rigor pensemos en *eliminar las que ya no sirvan*, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes,

<sup>91</sup> Art. 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 D.O. del 29 de diciembre de 1976.

<sup>92</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la APF.

y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizamos”.

### **La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento**

Las importantes funciones conferidas por la Ley Orgánica tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto como a la de Hacienda y Crédito Público plantearon la conveniencia de contar con una instancia de coordinación y de preparación de información común a ambas dependencias de orientación y apoyo global. Para ese efecto, se constituyó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, a fin de *compatibilizar* las decisiones que correspondía a cada una de ellas. La Comisión se creó, de manera informal, en 1977, con base en la experiencia de la antigua Subcomisión de Inversión-Financiamiento, que funcionaba desde fines de los años 60, y fue finalmente formalizada por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979.

### **El Sistema Nacional de Planeación**

Con base en las disposiciones anteriormente analizadas, se configuró en la práctica, un Sistema Nacional de Planeación, el cual funcionaba operativamente en torno a tres niveles:

- a) El primero, que correspondía a las dos dependencias de *orientación y apoyo global*: las Secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público;
- b) El segundo nivel que correspondía a los *coordinadores de sector*, y
- c) El tercer nivel, el institucional, que correspondía a cada una de las *dependencias directas y entidades paraestatales*, agrupadas, en su mayoría, en los diferentes sectores que conformaban la Administración Pública Federal.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y una vez que fue establecido el mecanismo de articulación del *gasto* con el *financiamiento*, el Sistema Nacional de Planeación se propuso como objetivo prioritario la elaboración de un *marco global* para el desarrollo de la actividad del gobierno en su conjunto. Dicho marco operativo lo conformaría el Plan Global de Desarrollo 1980-1982,<sup>93</sup> con cuya publicación se materializaron finalmente los esfuerzos realizados en materia de *planeación* en el país a lo largo de casi cincuenta años.

---

<sup>93</sup> Véase el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980, que contiene una versión sintetizada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Para un análisis más detallado, consúltese la edición completa realizada en 1980 por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

## El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Después de varios intentos frustrados y de la sustitución de los dos primeros Secretarios de Programación y Presupuesto,<sup>94</sup> a finales de 1979 el gobierno del Presidente López Portillo contó ya con un Plan Global de Desarrollo, pero sólo para el bienio 1980-1982. El Plan Global, elaborado por el equipo a cuyo frente se encontraba el tercer Secretario de Programación y Presupuesto designado en dicho sexenio, el Lic. Miguel de la Madrid, partía de los *fundamentos de filosofía política* que establecía la *Constitución de 1917*, y definía “el *modelo de país* al que se aspira”, el cual “requiere de una administración pública que sea *capaz de dirigir el desarrollo económico y social*, de acuerdo con los *objetivos nacionales* y los *principios* del proyecto nacional”.

### Reformas a los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución (D.O. del 21 de abril de 1981)

En noviembre de 1980, el Presidente López Portillo remitió al Congreso de la Unión una importante reforma al texto constitucional para consolidar los propósitos de la Reforma Administrativa iniciada por él en diciembre de 1976. A continuación se reproduce la Exposición de Motivos y el texto del Decreto de dicha reforma constitucional.

#### Exposición de Motivos

“La Administración Pública es un instrumento que debe responder con oportunidad y capacidad a las demandas que se van presentando en *la evolución* de la sociedad mexicana y requiere, en consecuencia, de periódicas actualizaciones conforme con las necesidades del desarrollo económico y social del país.

“Ya los constituyentes de 1917 planteaban la conveniencia de combinar las acciones de instituciones gubernamentales de diferentes tipos, con el fin de acrecentar la eficiencia, la eficacia y la congruencia del sector público. Fueron ellos quienes promovieron la creación de los Departamentos Administrativos como instituciones distintas de las Secretarías del Estado para *auxiliar técnica y administrativamente* al titular del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

“Las diversas leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos promulgadas desde esa época han permitido la creación de dichas *dependencias*, así como la regulación de sus *esferas de competencia* y las *relaciones entre ellas*, formando así el ámbito de la administración pública *centralizada*.

“No obstante, y sobre todo a partir de los años veinte, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo empezaron a aparecer otro tipo de instituciones públicas

---

<sup>94</sup> El primero fue el Lic. Carlos Tello Macías y el segundo, el Lic. Ricardo García Sainz.



como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas, que han conformado el ámbito de la administración pública *paraestatal*.

“Diversas leyes, como las que se han referido por ejemplo al *control* por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecen algunas modalidades relativas a la operación y control de las *entidades paraestatales*. La realidad ha demostrado sin embargo, la necesidad de que una Ley Orgánica regule la Administración Pública Federal *como un todo*, lo cual exige que, además del número y las atribuciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, se prevean las modalidades de *creación, operación y control* de las entidades *paraestatales*.

“Las instituciones *paraestatales* suman ya en la actualidad más de 800 *entidades*, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos públicos, y sus fundamentos constitucionales todavía se encuentran *difusamente plasmados en ese supremo ordenamiento legal*.

“Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre *entidades paraestatales*. Algunos determinan materias específicas que son de la *competencia exclusiva* del Estado, otros consignan la facultad del Congreso para *ser informado* de la gestión administrativa de tales instituciones o para autorizar comisiones, a fin de investigar su funcionamiento. Se hace necesario, no obstante, que la máxima norma establezca *el fundamento* para definir las características básicas de las *entidades paraestatales*, así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal respecto a su operación, a fin de conseguir una *mayor coherencia* en su ejercicio y *evitar desperdicios y contradicciones*.

“La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su oportunidad tuvo el alto honor de proponer a vuestra soberanía, actualiza dichos conceptos y recoge también los resultados de más de cincuenta años de experiencia de nuestra administración, en su esfuerzo por *conducir el desarrollo planeado del país*, mediante el cabal aprovechamiento de las tradicionales *dependencias* de la administración *centralizada* y de las nuevas modalidades que han surgido de la *administración paraestatal*. Asimismo en distintas leyes aprobadas por ese H. Congreso, como son entre otras la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal se establecen también disposiciones que norman y regulan la operación de las *dependencias centralizadas y entidades paraestatales*, así como sus relaciones de *coordinación administrativa*.

“Por otra parte, la mención que hace el artículo 29 constitucional de un Consejo de Ministros, no corresponde a la noción unitaria de la responsabilidad de la función

pública en un régimen presidencial. Como lo contempla el artículo 90 del propio ordenamiento. Nuestro sistema democrático y político no comprende un régimen *parlamentario* o *ministerial* sino que, requiere en todo caso de *reuniones de gabinete* presididas por el Titular del Ejecutivo Federal, las cuales pueden incluir o no a la totalidad de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, así como al Procurador General de la República en su caso.

“El uso y la práctica han confirmado también la conveniencia de que no sólo los *Secretarios del despacho*, sino también los *Jefes de Departamentos Administrativos* deben conocer las obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el *control* y la *responsabilidad* de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

“Los Secretarios de Estado están facultados a refrendar los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, atribución de la que aún carecen constitucionalmente los Jefes de los Departamentos Administrativos, y si bien es cierto que en su momento se justificó tal diferencia, la experiencia histórica ha demostrado la necesidad de *omitir distingos entre titulares de dichas dependencias* del Poder Ejecutivo, *en materia de refrendos*.

“Atendiendo a las razones expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal a mi cargo confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución General de la República, y a fin de actualizar las disposiciones y acciones relacionadas con la Administración Pública Federal, presento ante vuestra soberanía la siguiente iniciativa de decreto.

### **“Decreto de Reformas a la Constitución**

“Artículo Único. Se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será *centralizada y paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la 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”.

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

### **Las primeras Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

El viernes 8 de diciembre de 1978, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la primera Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para facultar a la Secretaría de Comercio a “intervenir en todas las adquisiciones que realicen las *dependencias y entidades* de la Administración Pública Federal, *centralizada y paraestatal*, así como determinar normas y procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles”.

Dichas atribuciones estaban anteriormente a cargo de la Dirección General de Bienes Muebles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto (ver **Anexo XLII**).

A finales de 1980 (D.O. del 31 de diciembre de 1980), se modificó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para atribuir a la Secretaría de Gobernación la facultad de “fijar el Calendario Oficial” y “regular las vacaciones y horarios de labores de los trabajadores de la Administración Pública Federal”. En esa Reforma se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que “en materia de *administración y desarrollo de personal* de la Administración Pública Federal (pudiese) intervenir en los tabuladores generales e institucionales de sueldos, catálogos general e institucionales de puestos, compactación de plazas, compatibilidad de empleos y control de comisionados, registro del personal civil del Gobierno Federal y procedimientos para el pago de remuneraciones, así como proyectar normas sobre la estructura presupuestal de las remuneraciones” (ver texto del Decreto en el **Anexo XLII**).

A principios de 1982, el último año del sexenio del Presidente López Portillo, se reformó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976. (D.O. del

4 de enero de 1982). La mayor parte de dichas modificaciones consistió en precisar las atribuciones de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Se determinó también transformar el Departamento de Pesca en una Secretaría del Despacho con ese mismo nombre, y se remitió a la Secretaría de Programación la importante atribución de “representar *como fideicomitente* único a la Administración Pública Centralizada, en *los fideicomisos* que ésta constituya”, facultad que, hasta esa fecha, había sido responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha transferencia de atribuciones ya casi para terminar el sexenio de José López Portillo sin duda resultó muy difícil de asimilar para los funcionarios de la antaño todopoderosa Secretaría de Hacienda.

### Exposición de Motivos

“La Ley Orgánica de la Administración Pública aprobada por el H. Congreso de la Unión en 1976, atiende a establecer la definición de la Administración Pública Federal como *centralizada y paraestatal*, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

“El *programa de reforma administrativa* del Gobierno Federal tiene como objetivo principal lograr la *eficiencia, eficacia y congruencia* de las acciones de la Administración Pública Federal, a cuyo efecto *estudia y propone la actualización constante* del aparato gubernamental para adecuarlo al mejor cumplimiento de sus *funciones* en beneficio del desarrollo económico y social del país.

“La *actualización* citada comprende la revisión de su *organización, procedimientos, sistemas de trabajo, control y evaluación*, y ante todo la adecuación del *marco jurídico* que delimita su competencia y que establece las normas cuyo cumplimiento debe *optimizar* el ejercicio de las actividades de la Administración Pública Federal otorgándoles *vigencia, validez y coherencia* en su ejercicio.

“Como es de su conocimiento, el Constituyente Permanente aprobó en fecha reciente las modificaciones constitucionales que tienden a establecer una denominación conforme con nuestra *realidad nacional*, al suprimir el término *Consejo de Ministros* y determinar quiénes deben acordar con el Ejecutivo de mi cargo la suspensión temporal de garantías en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

“Igualmente, nuestra Carta Magna ha sido modificada *para establecer la obligación de los Jefes de los Departamentos Administrativos de refrendar las disposiciones presidenciales* a que el asunto corresponda, toda vez que son responsables de su cumplimiento y control dentro de sus ámbitos de competencia.

“Asimismo, con la reforma del artículo 18 Constitucional, se prevé la posibilidad de que los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, puedan ser trasladados a la República para cumplir sus condenas, y los reos de nacionalidad extranjera puedan ser trasladados al país de origen o residencia, y ya que corresponde a la Secretaría de Gobernación el intervenir en esa materia, parece conveniente establecerlo expresamente entre las atribuciones de esa dependencia.

“Es pertinente *precisar* en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública, entre las atribuciones de la *Secretaría de Relaciones Exteriores*, dada su importancia, las *funciones notariales y de auxilio judicial* que corresponden a dicha dependencia en el extranjero.

“Se suprime además la enumeración respecto de las concesiones en que para su obtención, los extranjeros necesitan de autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que al remitirse a los casos en que las leyes lo requieran, su mención expresa no parece indispensable, además de que limitaría innecesariamente su alcance.

“En los años que tiene de existencia la Secretaría de Programación y Presupuesto, se ha mostrado la conveniencia de *efectuar algunas adecuaciones a sus atribuciones*, por lo que se proponen modificaciones al artículo correspondiente.

“Por la importancia que tiene el Sistema Nacional para el Abasto, para el logro de los objetivos fijados en el Plan Global de Desarrollo, en materia de autosuficiencia alimentaria, se precisa que corresponde a la Secretaría de Comercio el coordinar y dirigir dicho Sistema.

“Se atribuye expresamente a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la facultad de establecer la normatividad técnica y administrativa de los *programas de vivienda y urbanismo*; así como la de determinar las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.

“Por otra parte, en Decreto emanado de Vuestra Soberanía se ordenó la *liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales*, por lo que parece necesario suprimir la fracción relativa a la atribución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en esa materia.

“Entre las funciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se encuentra la de ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal, y por ello se propone determinar con mayor previsión dichos bienes.

“Antes de la *creación del Departamento de Pesca en 1976*, las atribuciones en materia pesquera correspondían a la Secretaría de Industria y Comercio, de la que dependía la

Subsecretaría de Pesca. El desarrollo que ha tenido la actividad pesquera en el país en estos últimos años, sugiere la conveniencia de dar a la dependencia citada en primer lugar, *el carácter de Secretaría de Estado*.

“Entre las empresas que se consideran de participación estatal mayoritaria, el artículo 46 en su inciso A) comprende aquéllas en las que otra u otras empresas de participación estatal –sin precisar si mayoritarias o minoritarias– aporten o sean propietarias del 50% del capital social. Como en la práctica se podrían presentar algunos problemas de interpretación, se propone determinar que para considerar una empresa como de *participación estatal mayoritaria*, se requiere que cuando los titulares de esa porción del capital social corresponda a empresas de participación estatal, éstas deban tener el carácter de *mayoritarias*.

“Como la Secretaría de Programación y Presupuesto es el conducto de este Ejecutivo Federal para autorizar o incrementar *fideicomisos*, así como para proponer su *modificación o extinción*, es esta Dependencia la que debe actuar *como fideicomitente* único del Gobierno Federal, y en tal sentido, requiere ser modificada la legislación respectiva, motivo por el cual en esta iniciativa se propone la sustitución de referencia”.

La estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedaba ahora de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Relaciones Exteriores;  
Secretaría de la Defensa Nacional;  
Secretaría de Marina;  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;  
Secretaría de Programación y Presupuesto;  
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;  
Secretaría de Comercio;  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;  
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría de Salubridad y Asistencia;  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de la Reforma Agraria;  
Secretaría de Turismo;  
*Secretaría de Pesca*, y  
Departamento del Distrito Federal.  
Ver texto de las tres Reformas en el **Anexo XLII**.

Quedaba así configurado, con base en el proceso de reforma administrativa iniciado con el Diagnóstico de la CAP de 1965-67, un nuevo mecanismo operacional de la

Administración Pública Federal para la *formulación de Planes Nacionales, Regionales e Institucionales de Desarrollo*. Sólo restaba elevar dicho procedimiento orgánico-administrativo a rango constitucional, lo que históricamente correspondería llevar al cabo al siguiente Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

## 2.2 Miguel de la Madrid Hurtado, Primera Etapa (1º/XII/1982 - 1984)

Cuando el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien fungiera como el tercero y definitivo Secretario de Programación y Presupuesto en el Gabinete de José López Portillo, fue designado por el Partido Revolucionario Institucional como su candidato a la Presidencia para el sexenio 1982-1988, en varias ocasiones durante su campaña electoral se refirió a la reforma administrativa puesta en marcha por su antecesor en diciembre de 1976. En enero de 1982 el candidato de la Madrid expresó que: “La Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo ha cumplido su misión de resolver obsolescencias e inducir al país por el camino de la modernidad (así como de) poner las técnicas de la administración al servicio de los valores políticos”... “Y de este esfuerzo, *nada será echado por la borda* (pues) México es un país moderno que no *busca las novedades en el prurito de una campaña electoral*”.

Sin embargo, advirtió claramente que “se hacía necesario revisar lo actuado”, aprovechando lo que se ha logrado, “que es mucho”, para detectar los casos en que hubiese “faltantes, fallas o desviaciones”, para proceder con toda decisión a “corregirlas”... “Es obvio que México requiere continuar el proceso de modernización y ajuste de la Administración Pública a los tres niveles de gobierno”, para lo cual “hemos de *afianzar los avances, de profundizar los planteamientos válidos, de vencer inercias y resistencias y corregir errores y desviaciones*. La reforma administrativa *debe ser un proceso permanente*”.<sup>95</sup> Y en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República anunció su propósito de: “*formalizar la planeación del quehacer del gobierno en todos sus niveles*” y “*sancionar jurídicamente la rectoría económica del Estado para asentar la obligación gubernamental de promover el bienestar económico y general y delimitar su papel en la economía*”.<sup>96</sup>

En congruencia con estos planteamientos de campaña, el Presidente de la Madrid, desde el inicio mismo de su administración, envió al Congreso de la Unión dos iniciativas para reformar varios artículos de la Constitución a fin de:

- a) *Formalizar* la operación del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional a cargo del Estado, con base en la experiencia obtenida cuando tuvo a su cargo la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y

---

<sup>95</sup> Miguel de la Madrid. 26 de enero y 17 de marzo de 1982.

<sup>96</sup> Miguel de la Madrid. “Cambio de Rumbo”... *Op. cit.*, pág. 38.

- b) Otorgar facultades al Congreso Federal para *legislar en materia de planeación*.

Asimismo, y con base en dichas reformas constitucionales, procedió a remitir al Congreso de la Unión otras dos iniciativas, para:

- c) Modificar el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, y
- d) Proponer una nueva *Ley de Planeación* en sustitución de la de 1930.

A continuación se hará un intento de analizar el contenido y propósito de dichas reformas.

### **Reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución**

A principios de diciembre de 1982, el Presidente de la Madrid envió al Congreso de la Unión su iniciativa de reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución.

#### **“Exposición de Motivos**

“CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“Los *principios del proyecto nacional* que contiene la Constitución de 1917, son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana. La Revolución y su Constitución recogieron y proyectaron las aspiraciones de libertad, independencia, democracia e igualdad en un conjunto coherente del cual se derivan los ordenamientos constitutivos de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad, y de la nación con el mundo.

“La Constitución estableció las bases para forjar la unidad cultural y política de la nación y de una democracia que contara con *instituciones sólidas* para *conducir la transformación social* y garantizar, en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo. A partir de este orden normativo México ha podido construir sus *instituciones políticas* que le darían viabilidad al *proyecto nacional* y crear los *instrumentos de intervención del Estado en la economía* para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales *manteniendo la soberanía de la nación* y dar sustento a un *proceso de industrialización* mediante la *orientación, regulación y fomento* de las actividades económicas.

“La Constitución de 1917 aportó una *nueva concepción de los fines del Estado*. Es una norma integradora y *programática* que *da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad*. Por la naturaleza y las



exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central de los constituyentes de 1917 fue establecer el *esquema normativo de la organización y ejercicio del poder*, y los principios que dieron sustento al *nacionalismo*, la *democracia* y la *justicia social*. Para ello, establecieron *las directrices* para lograr la integración territorial y cultural de la nación, así como las bases para la ruptura de la economía de enclave que había fomentado el Porfiriato. En respuesta a la bandera inicial del *sufragio efectivo y la no reelección*, se instituyeron los derechos políticos del régimen democrático. Para la realización de los propósitos sociales del pueblo se definieron los *derechos a la tierra* y a *mejores condiciones de trabajo*.

“Las condiciones de aquellas épocas, de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política, llevaron al constituyente a adoptar las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social, con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico. Estas decisiones políticas fundamentales se derivan, en línea directa, del Decreto Constitucional de Apatzingán, de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma que a lo largo de nuestra historia independiente han sido los ejes que han articulado la voluntad política de las mayorías de México.

“A partir de estas orientaciones se fue dotando al Ejecutivo de *los instrumentos de la rectoría* conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución. Ello ha permitido conducir la *acelerada modernización* del país, en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico.

“De principios del siglo xx a la novena década que se ha iniciado, México se ha transformado en todos sus órdenes. Ha ocurrido una transformación rural urbana, asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la *población*, el desarrollo de las *regiones* y la *estructura productiva*. La base de recursos naturales, de inversiones, de producción, de tecnología y de trabajo es radicalmente distinta, a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza. Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales.

“La sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. El tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte *movimiento obrero*, *organizaciones campesinas*, *de clases medias*, *empresariales*, *de técnicos y profesionistas*, cada vez más participantes interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista. El país cuenta ya con mejores niveles de educación, y capacidad, con universidades, institutos y centros de investigación que benefician a millones de mexicanos. Los servicios de salud y seguridad social han aumentado las esperanzas

de vida de la población. El régimen político ha ido ampliando paulatinamente la participación, se cuenta con partidos y organizaciones políticas que representan las principales corrientes ideológicas contemporáneas.

“El Estado se ha modernizado. Ha habido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo. Su ámbito, instrumentos y dimensión han crecido. La formación profesional y política de los funcionarios y servidores públicos se ha transformado conforme a las necesidades y complejidad del Estado. Se ha dado en México una acelerada *modernización*. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los *graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior* y la generación de *suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo*.

“A pesar de los éxitos de la expansión de la producción y en la modernización general del país, el crecimiento ha traído costos y desequilibrios que debemos considerar. De 1940 a fines de la década de los años cincuenta, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de *un financiamiento inflacionario* que repercutió en los niveles de vida del campo y de las ciudades en formación y de *un agudo desequilibrio externo*.

“Durante los años sesenta se pudieron encontrar *formas de financiamiento externo de la expansión económica*, se elevó el ingreso de los trabajadores organizados, pero *no se atendió de manera suficiente al campo*, a la *generación de ahorro interno* y a la *red de infraestructura económico-social*. Asimismo, por *una falta de adecuación de nuestros instrumentos económicos a las necesidades de la competencia internacional*, se desaprovechó el mayor período de auge y estabilidad del comercio internacional de la posguerra que permitió a varios países transformar sus estructuras industriales.

“Con posterioridad se ha buscado corregir algunas de las consecuencias negativas del crecimiento con medidas que *no han podido mantenerse a lo largo del tiempo* y que para no incurrir en costos inmediatos *han pospuesto las decisiones difíciles de reestructuración de nuestra organización económica y de sus fuentes de financiamiento*. Los gobiernos han buscado superar algunos de estos desequilibrios, pero la propia dinámica del proceso, la *ausencia de medidas correctivas consistentes* y los impactos internacionales que se acentúan a partir de la crisis mundial de 1973 han impedido configurar una estrategia de desarrollo permanente que resuelva *de manera estructural* los principales desequilibrios económicos y sociales del país.

“La agudización de estos fenómenos ha llevado a una *situación crítica* que pone en entredicho, no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza. Existe una *falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral* que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

“Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la *definición del rumbo* de la *estrategia de desarrollo* a partir de *principios constitucionales del desarrollo económico nacional* que *actualicen y ordenen* las atribuciones existentes, establezcan la *seguridad jurídica* y permitan *romper con los principales obstáculos* que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación.

“Es necesario, para *fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la nación*, que ésta, de nuevo, se reencuentre en sus orígenes, reafirme sus orígenes, reafirme sus valores y recupere la esencia de la Constitución para que, sobre esas bases, lleguemos a la síntesis de la orientación que nos dan nuestros valores con las necesidades de instrumentación. Sólo así podremos arribar a *una nueva etapa de desarrollo* en todos los órdenes de la vida nacional, sobre bases de *seguridad jurídica*, solidez, dinamismo, permanencia, *eficiencia y mayor igualdad social*.

“En nuestro país ya en la época actual no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores de la sociedad. La *legitimidad*, que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir *con justicia y eficiencia* el desarrollo integral.

“Las *bases institucionales y legales del desarrollo económico*, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, *han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional*. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un *horizonte más amplio* que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que *sobre bases sostenidas* de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de *los sectores de la economía mixta* para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación.

“A diferencia de otras sociedades contemporáneas y sistemas políticos cuya capacidad de subsistencia depende del uso arbitrario de la fuerza, en México es posible, a través de la ley y del derecho –como expresión de voluntad política y de consenso– y de las acciones económicas y sociales consecuentes, *ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad* para hacer frente a sus problemas más agobiantes, sobre la base de *establecer las orientaciones* para la transformación de la propia sociedad como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de *nuestro modelo propio de desarrollo*.

“Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una *creciente organización y participación de la sociedad civil* en todos los procesos de la vida nacional.

“Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro *sistema político* que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el *régimen de propiedad* y las *formas de relación del Estado y la sociedad* que ella determina, así como con nuevos *mecanismos de participación social* que llevan a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

“Estos principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la esencia de la Revolución Mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y *formas más modernas de organización económica*, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno.

“La iniciativa de reformas se refiere a *la rectoría del Estado y la economía mixta*, establece *un sistema de planeación democrática del desarrollo*, fija bases para el *desarrollo rural integral* y una mejor justicia agraria, *la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado* y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

“En las reformas se ordenan las *atribuciones del Estado* en materia de *planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional*, así como aquellas de regulación y de fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

“El Ejecutivo a mi cargo estima necesario *adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico* a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

“Estas reformas y adiciones, junto con las principales *atribuciones del Estado en materia económica*, que se encuentran también consignadas en los artículos 3º, 5º, 31, 73, 74, 89, 1115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos de nuestra Ley Suprema, dotan al Estado mexicano de las bases constitucionales –en los casos que proceda– para la modernización de la legislación de *fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo*; de los estatutos reguladores del *comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios*, de la *inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología*, así como la legislación sobre *regulación del abasto y los precios*, y la organización y *defensa de los consumidores*; también para el derecho penal económico y la legislación reglamentaria de la *participación y gestión del Estado en la economía nacional*.

“Las disposiciones hasta hoy contenidas en los artículos 25 y 26, sobre la inviolabilidad de la correspondencia y el alojamiento del ejército en tiempos de guerra, pasarían al

artículo 16 que contiene otras garantías de seguridad jurídica, sin alterar su texto ni la estructura de la Constitución. (EL ARTÍCULO 16 SE MODIFICÓ PARA UBICAR EN ÉL EL CONTENIDO ANTERIOR DE LOS ARTÍCULOS 25 Y 26, Y HACER ESPACIO EN LA CONSTITUCIÓN PARA LAS NUEVAS DISPOSICIONES REFERENTES AL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO).

“Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la *rectoría del Estado* que derivan del propósito de garantizar *que el desarrollo sea integral*, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el *fomento del crecimiento económico y el empleo* y una *más justa distribución del ingreso y la riqueza*, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

“Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las *atribuciones del Estado en materia económica*, siempre referida al interés general y *limitadas*, estas *atribuciones*, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el *principio de legalidad en la función rectora del Estado* y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

“En lo que concierne a la *economía mixta mexicana* se establece *la concurrencia del sector público*, del *sector social* y del *privado* a los propósitos generales del desarrollo nacional incorporando todas aquellas *formas de actividad económica* que contribuyen al desarrollo de la nación.

“Para el *sector público* se establece que tendrá a su cargo exclusivo las *áreas estratégicas* que la Constitución especifica. Para fortalecer la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las *áreas estratégicas*, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las *áreas prioritarias* el *sector público* podrá participar por sí o conjuntamente con el *sector social y privado* de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

“Se consigna explícitamente al *sector social* como integrante fundamental de la *economía mixta*, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la *economía mixta* para una *difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional*. Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a *los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades*, y en general empresas *que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores*. Con ello

se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento que fortalecen los propósitos sociales de la Revolución.

“Al sector *privado* se le reconoce su *función social* así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la *empresa privada*, sujetando su desarrollo al *interés público*.

“Con el nuevo artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de *los tres sectores* al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de *la economía mixta* mexicana y para *la modernización* de toda la legislación que regula *la intervención del Estado en la economía*. La *rectoría del Estado* clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la *promoción del desarrollo*. Las definiciones relativas a la *economía mixta* delimitan y protegen las actividades económicas del sector *social* y del sector *privado*.

“El artículo 26 establece *explícitamente* las facultades del Estado para *planear* el *desarrollo nacional*, actualmente *implícitas* en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del *sistema nacional de planeación democrática*, y la participación de toda la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

“Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de *participación de los diversos sectores sociales* en el proceso de *planeación del desarrollo*, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticos a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

“Para evitar el incumplimiento de los *planes*, su *dispersión*, su *falta de vinculación* con los *proyectos de inversión*, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del *sistema nacional de planeación democrática* a partir de un *plan nacional de desarrollo único* del cual han de derivar los *programas sectoriales* de la administración pública federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las *entidades federativas*, *la concertación e inducción a las acciones de los particulares*, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas *de inversión*, así como su localización en el territorio.

“Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un *sistema propio y moderno de planeación* que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del *plan* y de los *programas*.

“Se introducen asimismo atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en *el proceso de planeación del desarrollo nacional*.

“Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

“Se mantienen todas las demás disposiciones y el texto del artículo 27, así como el número del mismo, ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse la *organización de la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria* que conquistó la Revolución Mexicana.

“El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

“El texto vigente del artículo 28 protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una *libre competencia* que históricamente no se ha dado en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, *está sujeta a relación social bajo la rectoría del Estado* con estricto apego al principio de *legalidad*.

“Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de *la concentración* y los nuevos fenómenos *de oligopolio* y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

“No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados, sino de establecer las bases normativas para regular los *efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación* en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las *medianas y pequeñas empresas*, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas *monopólicas*.

“De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la *concentración económica*, el poder económico *quedaría en unas cuantas manos*, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social de deficiencia y costos crecientes para la sociedad.

“El país requiere eliminar *concertaciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio*, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y *difundir y multiplicar la propiedad* sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

“Se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.

“Se introduce la *protección de los consumidores* propiciando su organización.

“Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales *no serán sujetas a concesión*. Con ello se delimita con precisión el ámbito *exclusivo* del sector público, y los alcances de *la participación del Estado*.

“Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño en las áreas *estratégicas* y de *carácter prioritario*.

“En relación a la *reforma que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios* se mantiene su texto actual.

“Se mantiene la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativistas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios.

“Se hace explícito el *régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos*, o la explotación, uso y aprovechamiento de *los bienes dominio de la Federación*, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la *utilización social* de los bienes dominio de la Federación, y los criterios para *evitar fenómenos de concentración* que contraríen el interés público.

“Se sujetan los *regímenes de servicio público* a la Constitución y la ley.

“Finalmente se fijan normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el *otorgamiento de subsidios*.

“El artículo 73 es adicionado con fracciones que hacen explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma, así como aquéllas tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, sobre transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.



“Las elecciones federales de 1982 indicaron a ese H. Congreso y a este titular del Poder Ejecutivo que son las fuerzas que se aglutinan en torno a *los principios de la Constitución* y en torno a un programa viable de *democratización integral*, las que cuentan con el voto mayoritario y el respaldo de una amplia coalición de fuerzas políticas democráticas. El país se opone a la violencia pero *desea el cambio dentro de la ley*. Por un largo tiempo ha manifestado a través de los distintos medios a su alcance su voluntad para la transformación de la sociedad a través del Derecho y la *modernización de sus instituciones*.

“De ser aprobada la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución por el Constituyente Permanente, se establecerán las bases jurídicas e institucionales de una *estrategia de desarrollo integral de la nación* que, en 1917, fue planteada en *sus grandes propósitos* y que, en la actualidad, requiere ser *precisada e instrumentada* en un conjunto normativo consistente con los valores del proyecto nacional.

“Lo que está de por medio es afirmar las bases para *la modernización democrática y la transformación económica* de México, *removiendo los obstáculos estructurales* que podrían llevar a un largo período de estancamiento, ineficiencia e injusticia. Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la identidad nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar *bases de solidaridad y previsión de rumbos* para la acción de *los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado*.

“Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual. Pero coadyuvará de manera sustantiva a que la *dirección* de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la *planeación democrática*, se enmarque en nuestro sistema de *economía mixta* y establezca con claridad *los derechos de la sociedad, y la seguridad jurídica en la economía*.

“De acuerdo con las ideas antes expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: (Ver **Anexo XLIII**).

### **Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

En congruencia con las reformas constitucionales anteriores, a finales de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa

de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, con la siguiente “Exposición de Motivos.

### “Exposición de Motivos”

“En la misma medida en que el Estado mexicano, en cumplimiento de los principios revolucionarios consagrados en la Constitución General de la República, ha venido asumiendo la función rectora y de promoción del desarrollo, el Ejecutivo a mi cargo tiene la convicción de que la Administración Pública debe *adecuarse* para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno.

“En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la Nación y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de Consulta Popular que se sintetizan, en la necesidad de *reafirmar nuestro nacionalismo*, considero indispensable *planear* de manera democrática *todos los aspectos de la vida nacional*, con especial énfasis en su descentralización, que nos permita alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria y *moralmente renovada*, exigencia inaplazable del pueblo de México,

“El proceso de *reestructuración* de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; *aprovechar* lo mucho que se ha logrado, *rectificar* lo que no ha funcionado, y hacer las *innovaciones* indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta administración imprimirá a su gestión.

“Por ello, ha presentado ante esa H. Cámara, diversas iniciativas de reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los Estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, a sentar las bases con las que éste *controlará* las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la administración pública, las normas de su *renovación moral*.

“Definidas las prioridades del Programa de Gobierno a mi cargo y consciente de que la administración es el *medio orgánico* que tiene el *Estado* para cumplir los fines políticamente deseables, presento en esta iniciativa las bases para que sea factible la modernización y el ajuste de la misma, *redefiniendo las responsabilidades* de las dependencias que la integran, y *fijando nuevas competencias*, lo que permitirá hacer frente, con capacidad y decisión, a la problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados.

“Así, la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México, que he recogido como un compromiso de mi Gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito

de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del *servicio público de carrera*.

“No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí en cambio, una base para una estructura moderna de control que requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión *constante* de los procedimientos y prácticas de control.

“Las reformas propuestas a la Ley Orgánica implican cambios estructurales que darán origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, con un alto sentido de responsabilidad y solidario con los programas del Plan de Gobierno, por lo que se ha estimado conveniente proponer se dote a la Secretaría de Programación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de modo tal, que le permitan el establecimiento de un servicio público de carrera en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso, al personal al servicio del Estado.

“Para armonizar el sistema de *control* de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el artículo 32 bis, facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y *sancionar*, o en su caso, *denunciar las irregularidades* ante el Ministerio Público.

“Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al *control y supervisión de sus propias áreas* que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, será precisamente establecer la regulación que asegure el funcionamiento de *sus respectivos sistemas de control* y que, sobre bases uniformes, se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la *responsabilidad* en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

“Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta integración incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que su creación no implica recargar el aparato burocrático.

“Las circunstancias de que a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se logre ensamblar al conjunto de acciones que en materia de *control* realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las *coordinaciones de sector*, permite esperar que las contralorías de estas *coordinaciones* se conviertan en las *orientadoras* de los servicios de fiscalización interna que se han institucionalizado en cada dependencia y entidad, según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

“En consecuencia, se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del Gasto Público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales. Por ello, la facultad de dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal, al conferirse, conforme a un esquema unitario de control, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ubica en ésta la facultad para fincar las responsabilidades correspondientes.

“El esquema *sectorial*, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de *orientación y apoyo global*, se refuerza con la adición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como *globalizadora* en materia de control.

“El mismo propósito de consolidar el esquema *sectorial*, sustenta, además de la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, las *modificaciones* que en el ámbito de competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto se plantean en la presente iniciativa.

“Las reformas pretenden adaptar sus facultades a las exigencias de la visión de conjunto que demanda la planeación del desarrollo y su financiamiento. De aquí que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando los requerimientos del gasto público que hubiere previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que la previsión de los ingresos del Estado atienda el *proceso presupuestal y programático* y aún más, que ambos procuren la sanidad de las finanzas públicas.

“Complementariamente se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, haciendo participar en su determinación a las dependencias competentes.

“Consecuente con la reforma al artículo 28 Constitucional, se integra cabalmente la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo correspondiente a planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, dentro del que se comprende al Banco de México, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas del servicio público de banca y crédito.

“La auténtica voluntad de establecer en la Administración Pública Federal como método de gobierno la planeación democrática, en donde habrán de fijarse, apoyados en la participación social y en la consulta popular, los objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, prioridades, programas, acciones, recursos y responsables, sustentan el espíritu de algunas de las reformas que se plantean a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“En mérito de los principios fundamentales del federalismo, el diseño de las bases de actividad pública en el ámbito regional y la propia modernización de la Administración Pública, requieren se prevea la posibilidad de que también los gobiernos municipales, con la participación de sus correspondientes gobiernos estatales celebren convenios de coordinación de acciones *con la Federación*, cuando se requiera.

“Ello permitirá realizar un esfuerzo más para acompañar la programación *sectorial* con la programación *regional* y lograr que los Estados y los municipios amplíen su participación en las tareas del desarrollo nacional que a todos involucra. Este nuevo cometido habrá de revitalizar su función dentro del Federalismo, favoreciendo la democratización integral en el proceso de desarrollo nacional a partir de la célula básica de nuestra organización política: el Municipio.

“Por lo que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo, las modificaciones que se proponen, pretenden simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de proyectar la planeación citada y aquella de *proyectar* y *coordinar* la ejecución de los programas, y señalan una directriz más clara en el sentido de *orientar* la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presenten en las distintas *regiones* que conforman el territorio nacional.

“Se propone adicionar a las facultades que dan contenido al proceso de planeación, atribuido a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la reglamentación integral del gasto público, al concentrar en ésta la competencia para establecer las normas sobre la *planeación*, la *programación*, la *presupuestación*, la *ejecución* y la *evaluación de las obras públicas*, así como de *las adquisiciones* de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la fiscalización y control de las *obras públicas* y de *las adquisiciones* se transfieren a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la coordinación, en su caso, de las dependencias globalizadoras.

“Asimismo, y dada su naturaleza de dependencia globalizadora, se complementan sus facultades normativas con las correspondientes a la promoción de la aplicación de *políticas y directrices* que para el *proceso de modernización de la Administración Pública Federal*, vaya determinando el Ejecutivo a mi cargo.

“Otra de las prioridades que la situación económica nos demanda hoy con mayor exigencia, tanto para el mediano como para el largo plazo, a riesgo de caer en una atrofia de difícil recuperación, es acelerar el desarrollo de la industria nacional con alta productividad, enfocada y orientada a satisfacer directamente nuestras necesidades industriales; así como el acceso competitivo, sostenido y ventajoso de nuestros productos a los mercados internacionales.

“La política del nuevo Gobierno busca fortalecer sus acciones para impulsar el comercio exterior y revitalizar *con realismo* los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional. Por ello, y ante la problemática funcional de la *separación de estas políticas*,<sup>97</sup> se pretende reintegrarlas, por lo que se desprenden de la actual Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país, las que se incorporan a la hoy Secretaría de Comercio, que se propone transformar en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

“Con el establecimiento de una competencia administrativa abocada a los fines señalados, se pretende además complementar las atribuciones que permitan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial atender necesidades sociales que no admiten dilación, por lo cual se propone coordinar de manera más articulada los elementos indispensables, para que en materia de regulación por parte del *Estado* de los procesos de distribución y de consumo de productos básicos y de uso popular, se apliquen los instrumentos de política económica más eficientemente, con la participación de las instancias *estatales y municipales*.

“Se requiere lograr de manera corresponsable una más efectiva protección del poder adquisitivo de las clases populares en todos los confines del país, así como organizar racionalmente el abasto de los alimentos básicos de la población; en este sentido, se introducen modificaciones para que en la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al control de precios de artículos de consumo y uso popular, sea factible el auxilio de las autoridades locales.

“Complementariamente, y dado que en la diversificación de las fuentes de generación de energía se han registrado esfuerzos de expansión que nos impone sostenerlos con el máximo cuidado en el futuro, y ante la circunstancia de que los recursos naturales

---

<sup>97</sup> En la reforma del Presidente López Portillo se unificaron en una sola dependencia el fomento a la industria privada y la paraestatal.

en su conjunto se deben continuar utilizando con carácter de instrumento estratégico del desarrollo, he considerado necesaria la delimitación del área de los *energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica del Estado*, en una competencia administrativa que se atribuya a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a fin de fortalecer por una parte, la *función rectora del Gobierno* en el proceso de desarrollo y, por la otra, redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan. A tal efecto se plantea integrar esta Secretaría, partiendo de las facultades que tiene la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para administrar el dominio directo del Subsuelo.

“El desarrollo económico del país ha traído al pueblo de México una mejora notable en la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales; sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios a partir de una explotación inadecuada de los recursos naturales que origine su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República, como medida para que con un carácter integrador de los elementos de protección del medio ambiente y la ecología, se apoyen en forma congruente las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

“Por ello, se propone transformar a la actual Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

“Consecuentemente, a dicha Secretaría se le atribuyen las facultades para preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestres con que cuenta la geografía nacional, y contrarrestar de manera decidida los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial.

“En atención al propósito de descentralizar la vida nacional se pretende asimismo, una participación activa de los gobiernos *estatales y municipales* en la definición y desarrollo de programas de vivienda, y de agua potable y alcantarillado, que respondan a su propia problemática y al manejo del sistema de reservas territoriales.

“Resulta en igual orden de importancia la adición que se propone para que dicha Secretaría, además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, esté facultada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, a fin de coadyuvar a resolver los agudos problemas que en este renglón se presentan en nuestro país.

“En materia de comunicaciones y transportes, se propone la reubicación de algunas facultades que complementan el ámbito de atribuciones de la Secretaría, con las concernientes a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos, actualmente de la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con lo cual se conforma un campo de atribución que la responsabiliza cabalmente de la conducción de la política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes a nivel nacional y en su vinculación con el exterior.

“Para apuntalar un sistema nacional que haga posible el acceso igualitario de todos los mexicanos a los *servicios de salud*, se propone fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de salubridad general, servicios médicos y asistencia social, complementando sus facultades normativas y de inspección con las que requiere para coordinar los programas de atención a la salud que presta la Administración Pública Federal, así como impulsar una mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la operación coordinada de estos programas.

“La iniciativa que se somete a la consideración de esa H. Cámara, prevé también la modificación del ámbito de competencia de la *Secretaría de Gobernación*, con el firme propósito de hacer, dentro de un marco de respeto irrestricto a la libertad de expresión y de prensa, más accesible, fluida y abierta la comunicación social sobre la actividad gubernamental, para que con la concurrencia responsable de los medios informativos, se propicie la *participación social* como sustento necesario para el ejercicio de la democracia.

“Para este efecto, se complementan las facultades de dicha Secretaría en su carácter normativo, como responsable de definir políticas y directrices que orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el desarrollo de sus *programas de comunicación social*, bajo esquemas complementarios e integrales.

“Al mismo tiempo, se atiende la necesidad de vigorizar las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que promueva, de manera más eficaz, la organización agraria de los campesinos y aumente su capacidad para resolver en forma más expedita la problemática jurídica y social que implica la tenencia de la tierra.

“Las modificaciones que se plantean en el ámbito de competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, pretenden también sentar las bases para un proceso gradual de *mayor participación de las autoridades estatales y municipales* en la solución de los problemas agrarios.

“Otro conjunto de modificaciones que contiene la presente iniciativa, tiene por objeto atribuir el manejo de los instrumentos de promoción y fomento a las dependencias responsables, para imprimir un mayor dinamismo a los sectores económicos productivos. Se redefine en diversos artículos de la ley, la facultad de las Secre-



tarias correspondientes respecto del fomento de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras, para participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponsable de las finanzas públicas globales, en la determinación del monto de los estímulos fiscales para cada sector y una vez que éstos se decidan a la luz de las necesidades y prioridades de conjunto, las propias dependencias a que corresponda administren su otorgamiento y vigilen y evalúen los efectos reales de su aplicación.

“Con respecto a la Administración Pública Paraestatal, y sin menoscabo de la responsabilidad sectorial, se propone modificar el artículo 48 para hacerlo consecuente con el sistema de contraloría general, determinándose así que la vigilancia de la participación estatal corresponde a un comisario designado por el Secretario Coordinador del Sector correspondiente, de común acuerdo con el Secretario de la Contraloría General de la Federación.

“Conscientes de que los criterios de *sectorización* de las entidades paraestatales, que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyen uno de los avances más significativos en el esfuerzo de modernización del aparato administrativo del Gobierno Federal, ya que han permitido simplificar y hacer más eficiente la coordinación y el control de las entidades por parte de las dependencias de la administración central, nos proponemos seguir fortaleciendo este proceso, dotando de una mayor capacidad de *coordinación* a las dependencias en el nivel sectorial; para ello se adiciona en el artículo 50 de la Ley, la facultad que permite a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos organizar a las entidades paraestatales que les correspondan, agrupándolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.

“El artículo 55, por su parte, innova la actual disposición en cuanto a que establece como responsabilidad de los consejos, juntas directivas o equivalentes, la de desarrollar la programación estratégica y supervisar la marcha normal de las entidades paraestatales y faculta a los coordinadores sectoriales para establecer, cuando sea necesario, comités técnicos especializados, con dependencia directa de dichos consejos o juntas directivas, para que los apoyen en el cumplimiento de esta nueva responsabilidad.

“Por lo que se refiere a la búsqueda de la eficiencia de las *empresas públicas* y *organismos descentralizados* de la Administración Pública Federal, se propone establecer *comités mixtos de productividad* integrados por representantes de la administración y de los sindicatos, para la atención de problemas de administración y organización de los procesos productivos, y de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos en dichas entidades, responsabilizando al coordinador sectorial de la vigilancia de su integración y funcionamiento.

“Estoy convencido de que la Administración, *como técnica auxiliar* de la Política, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad.

Su papel no se circunscribe a *hacer bien las cosas*, pues debe *tener el sentido ético y político* de determinar para qué y para quien se hace.

“Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación y mucho menos, *la desviación de recursos del patrimonio nacional*, por el contrario, debe *modernizar* su aparato administrativo atendiendo a los fines políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos obedezcan solo a un prurito *eficientista*.”

“Si bien es cierto que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la administración se vuelva más eficaz, también lo es que en un Estado de Derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa.

“Por lo que, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes la presente [... iniciativa de Reformas]”.

Como resultado de esta reforma a la Ley Orgánica, la estructura de las dependencias directas del Ejecutivo Federal quedó entonces de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Relaciones Exteriores;  
Secretaría de la Defensa Nacional;  
Secretaría de Marina;  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;  
*Secretaría de la Contraloría General de la Federación;*  
*Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;*  
*Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;*  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;  
*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;*  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría de Salubridad y Asistencia;  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de la Reforma Agraria;  
Secretaría de Turismo;  
Secretaría de Pesca, y  
Departamento del Distrito Federal”.

Las atribuciones de las nuevas dependencias se incluyen en el **Anexo XLIV**.

Con respecto a la creación de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, valdría la pena reproducir lo que el propio Presidente de la Madrid escribió

en sus memorias años después: “sólo una Secretaría es creación mía, la Contraloría General de la Federación. Originalmente pensé en formar un departamento; pero Rojas (Francisco) me dijo que prefería que le diera el título de *secretaría* para tener más peso político, y estuve de acuerdo. De alguna manera entiendo que en el fondo es una cosa psicológica; no necesariamente implica que podrá ampliarse o tener más personal que un departamento. De hecho, es lo mismo una *secretaría* que un *departamento*; todo depende de la concepción y, sobre todo, de la disciplina con que se manejen las cosas”.<sup>98</sup>

### **Las Funciones de Modernización Administrativa regresan al ámbito de una Secretaría del Despacho**

Dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982, se reformó el artículo 8º. para simplificarlo a fin de que su enunciado genérico permitiera al Presidente contar con “las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”. Con base en esta modificación, las funciones de estudio y propuesta de reformas administrativas que durante la gestión del Presidente López Portillo estuvieron a cargo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, pasaron ahora, por virtud del acuerdo que derogó al que creó dicha unidad, a ser responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que se creó la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Administración Pública para encargarse de las atribuciones correspondientes.

Por otra parte, el Presidente de la Madrid acordó la creación de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República para apoyar los trabajos de los gabinetes especializados de: Economía, Asuntos Agropecuarios, Salud y Comercio Exterior. (Ver Acuerdo de creación en el **Anexo XLV**).

### **La Ley de Planeación (D.O. del 5 de enero de 1983)**

Con base en la reforma al artículo 73 de la Constitución, y quizá recordando la recomendación de Eduardo Bustamante formulada en 1965,<sup>99</sup> el Presidente de la Madrid remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Planeación, que modificaba la Ley de Planeación de 1930, la cual, al menos formalmente, nunca había sido derogada. Con base en esta nueva disposición, la Secretaría de

---

<sup>98</sup> Miguel de la Madrid H. “Cambio de..., *op. cit.*, pág. 42.

<sup>99</sup> Eduardo Bustamante. “La Reforma Administrativa para la Planeación”, en “Bases para la planeación económica y social de México”. Siglo XXI Editores, 1965, pp. 121-124. Ver también INFRA, pág. 146.

Programación y Presupuesto quedaba encargada de elaborar, durante los primeros seis meses de cada administración, el *Plan Nacional de Desarrollo*, con lo que se buscaba evitar que ocurriese lo que en el período del Presidente López Portillo, en el cual el Plan Global de Desarrollo sólo pudo estar listo faltando dos años para la terminación de su sexenio, gracias a la eficaz gestión del tercero y último de sus Secretarios de Programación y Presupuesto y ahora titular de la Presidencia de la República. Con estas reformas se revisó de manera importante la anterior reasignación de atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal realizadas mediante la Ley Orgánica de 1976.

**“Exposición de Motivos de la Ley de Planeación  
(5 de enero de 1983)  
(Fragmento inicial)**

“La iniciativa que hoy se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, se propone establecer un marco normativo para *la planeación*, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

“Respondemos así al compromiso contraído con el pueblo por un mandato electoral en el que la voluntad política mayoritaria ratificó expresamente su adhesión a un programa de gobierno en que la planeación democrática es elemento medular.

“Una sociedad nacional cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre exige una estrategia clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

“La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo. Durante la campaña política se nos hizo patente, en todo el país, la necesidad de consolidar un Sistema de Planeación. La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de planes integrales, por un mayor orden y transparencia en el gobierno y por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas. Por ello postulamos la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de nuestro programa político, que a su vez propicie el logro de los otros propósitos.

“Es en momentos de crisis cuando *más se debe planear*, para definir, con la *participación social*, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares.

“La escasez relativa de nuestros recursos, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la estrategia de desarrollo se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y *participativo* de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, *responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados*.

“En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un *Sistema Nacional de Planeación Democrática*”. (Ver Exposición de Motivos completa y texto de la Ley de Planeación en el **Anexo XLVI**).

### **El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**

En cumplimiento a las disposiciones de la nueva Ley de Planeación, antes de que terminara el plazo legal para su publicación, el 30 de mayo de 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora bajo la titularidad del Lic. Carlos Salinas de Gortari, le presentó al Presidente de la Madrid y al país, el primer Plan Nacional de Desarrollo de tipo sexenal, correspondiente al período 1983-1988. Sus principios básicos se exponen en el **Anexo XLVII**.

### **Culminación del Modelo de País surgido en la Constitución de 1917 y el Programa de Reforma Administrativa iniciado en 1965**

Al Presidente de la Madrid correspondió así culminar la estructuración del modelo de intervención del Estado en la economía, iniciado con la promulgación de la Constitución Política de 1917. Pero, aunque parezca paradójico, le correspondería igualmente iniciar las primeras modificaciones a dicho modelo, en un sentido que algunos han querido calificar como “el retorno a los principios del liberalismo económico de la Constitución de 1857”. El Presidente de la Madrid, en sus memorias, lo denomina como un “Cambio de Rumbo”, con la intención de “*precisar* la participación directa de la actividad gubernamental en la vida económica del país, conjuntamente con la que le corresponde a los *sectores privado y social* en las actividades económicas del país”.

Por contradictorio que pudiera parecer, el mismo Presidente al que correspondió históricamente llevar hasta su punto más alto la implementación del modelo económico y político cuyas bases quedaron establecidas en la Constitución de 1917, consideró conveniente o se vio forzado, por circunstancias históricas, a ser el iniciador de un modelo económico, político y social distinto, el cual, en sus aspectos básicos, ha sido continuado desde entonces por todos los presidentes que le sucedieron a partir de 1988.

Si se quisiera utilizar una metáfora para explicar este interesante hecho histórico, podría decirse que, igual a lo que ocurre con un proyectil disparado hacia un objetivo lejano

que, cuando llega al punto más alto de su trayectoria, inicia un cambio de dirección en sentido diferente, aunque continúe su rumbo hacia el blanco original. Heráclito, el filósofo griego de la antigüedad, enseñaba que un mismo punto en una circunferencia puede significar, para algunos, la culminación de un ciclo, y para otros, el comienzo de uno nuevo. Y ese nuevo ciclo en la orientación de la conducción económica del país es el que se inició al final del segundo año de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid.

De igual manera, después de llevar a sus últimos alcances el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal iniciado en 1971 con base en las propuestas de la Comisión de Administración Pública creada en 1965, y apoyado en forma directa por el Presidente López Portillo durante todo su sexenio, el gobierno de Miguel de la Madrid dio inicio a un programa de “modernización de la Administración Pública Federal” caracterizado por la reducción radical de la participación del Estado en la economía, para dar una mayor participación al sector privado y a las fuerzas del mercado en el desarrollo del país; modelo que se continuaría aplicando a partir de entonces por los siguientes gobiernos.