

Capítulo VI

QUINTA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO “REDIMENSIONADO” (1984-2010)

CAPÍTULO VI QUINTA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO “REDIMENSIONADO” (1984-2010)

1. El “Cambio de Rumbo” (1984-2000)

Desde el inicio de la administración del Presidente de la Madrid, la situación económica del país se agravó de manera importante, tanto en el ámbito interno como en el internacional. México, al igual que muchos otros países en desarrollo, tuvo que confrontar la caída de los precios de sus exportaciones, particularmente el petróleo, al mismo tiempo que la elevación de las tasas de interés de su deuda externa. Como consecuencia de lo anterior, el país estuvo a punto de declarar la moratoria en el pago de su deuda externa y, frente a esta situación, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional presionaron al gobierno mexicano para que adoptara las recomendaciones del llamado *Consenso de Washington*. A partir de 1984, el Gobierno Federal se vio forzado a instrumentar, de manera gradual pero continua, dichas *recomendaciones “forzadas”*.

Si bien para algunos este diagnóstico pudiera parecer muy drástico en los términos anteriormente expuestos, para el año 2000 ya era común que se aceptara que esa había sido la realidad que tuvo que encarar el país a partir de la administración del Presidente Miguel de la Madrid. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, elaborado para el primer sexenio de la alternancia de partidos a nivel del Ejecutivo Federal, el Presidente Vicente Fox exponía abiertamente que: “A principios de los 80s México enfrentó un entorno adverso, los organismos internacionales *imponían como condición para otorgar su apoyo financiero*, sanear las finanzas públicas, estabilizar la economía y *reducir la participación del Estado en la actividad económica*. En el país, la *iniciativa privada nacional* demandaba una *participación más activa en la conducción de la economía*, de acuerdo con el entorno de apertura y *menor participación estatal* que se empezaba a vivir en la mayoría de las economías del mundo”.

En cumplimiento de este propósito, como ya se dijo, fue a partir de la segunda mitad del gobierno del Presidente de la Madrid que se inició una disminución significativa del nivel del gasto y la inversión públicos, así como la reducción radical del número de las empresas del Estado, ya fuese por venta o eliminación de buena parte de las que no quedaron clasificadas como *estratégicas* en el texto constitucional. También se eliminó legalmente el control administrativo de las *empresas de participación estatal minoritaria*, mediante la expedición de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales. Fue en su período que se acordó igualmente el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT).

Esta estrategia de “*cambio del rumbo económico y social*”, sería denominada “Reforma del Estado” en el sexenio siguiente, cuando el Presidente Carlos Salinas, promovió

importantes reformas al texto original de la Constitución de 1917 (Artículos 3º, 27 y 130); y se modificó la Ley Orgánica para suprimir la Secretaría de Programación y Presupuesto y regresar las funciones de elaboración del presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se creó igualmente la nueva Secretaría del Desarrollo Social, para encargarle los aspectos relativos a la planeación regional del desarrollo. Se procedió a desnacionalizar los servicios de la banca, a la privatización de importantes empresas del Estado, (como las siderúrgicas, Teléfonos de México y una compañía aérea nacional), y se firmó por primera vez un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá. En el siguiente sexenio, el Presidente Ernesto Zedillo promovió la reclasificación constitucional de los ferrocarriles, los cuales, de estar ubicados en el sector *estratégico* de la economía, pasaron a pertenecer al sector *prioritario*, lo que permitió su posterior venta a los particulares, nacionales y extranjeros, como había ocurrido en el sexenio anterior con los servicios de banca.

Al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox, la primera de la alternancia de partidos en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, los diputados del Partido Acción Nacional enviaron un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad Pública, así como para modificar el nombre y funciones de otras secretarías ya existentes. Sólo algunas de dichas propuestas fueron aceptadas por el Congreso de la Unión, no así la de cambiar la denominación de la Secretaría de Desarrollo Social por la de Desarrollo Humano. Por lo tanto no se pudo llevar al cabo una reestructuración integral del aparato administrativo del Ejecutivo Federal como algunos esperaban. Ya casi al final de su gestión, el Presidente Fox promovió el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública. Por su parte, a mediados de su gestión, el Presidente Felipe Calderón remitió una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la intención de suprimir las Secretarías de Turismo, Reforma Agraria y de la Función Pública, pero en esta ocasión ninguna de estas modificaciones le fue aprobada por el Congreso de la Unión.

A continuación se presenta un análisis más detallado de estas transformaciones que, en lo general, son conocidas en el ámbito político y académico, bajo el rubro genérico de “Reforma o redimensionamiento del Estado”, o como el retorno a los principios del Neoliberalismo Económico, bajo una orientación distinta de la que originalmente había establecido la Constitución de 1917, como resultado de la Revolución de 1910-1917.

1.1 Miguel de la Madrid, Segunda Etapa (1984 - 30/XI/1988)

El propio Presidente de la Madrid explicó años después de finalizado su mandato constitucional las razones de haber iniciado el cambio de “modelo” (que no de “sistema”). En su libro de memorias, intitulado precisamente “Cambio de Rumbo”, escribió:

“Estoy convencido de que el pueblo mexicano sigue siendo fiel a las ideas, principios, normas y relaciones que recoge la Constitución de 1917. En ese sentido, queremos la continuación y el perfeccionamiento del *sistema*. Se desea que continúen el federalismo, la economía mixta, la búsqueda de la democracia, etc. Todos los *principios fundamentales* siguen siendo válidos, lo que queremos es que tengan vigencia, que realmente se apliquen.

“Por eso, lo que yo creo es que, cuando se habla del agotamiento *del sistema*, del fin del *sistema*, la crítica va dirigida en realidad a las *prácticas de operación*. En mi opinión, no es válido reducir todo el *sistema* a las *prácticas de operación*. Estoy de acuerdo en que éstas deben modificarse, pero *para mantener el sistema*. Lo que yo propongo no es un cambio radical, es un cambio en las *prácticas de operación*, un *cambio en el estilo*. Debe entenderse como una reforma, no como una revolución. Cambio de *sistema* es pedir el cambio al socialismo, al neoliberalismo, al fascismo. Quienes realmente desean ese cambio son muy pocos.

“Yo busco *modernizar el sistema* que nos rige y satisface, y considero que la *modernización* representa la “autonomización” relativa del Estado y la sociedad; esto es, la *delimitación de campos y esferas de acción*. Por ahora, es necesario que sea el Estado el que impulse el fortalecimiento de la sociedad. Sin embargo, hay que aclarar que la *autonomización de la sociedad* debe verse en sus *varios y distintos niveles*. Existe una autonomización real de los *empresarios*, de los *obreros* y de los *profesionistas*, que forman la *parte moderna* de nuestra sociedad”.¹⁰⁰

En lo que se refiere al propósito de adelgazar o “*redimensionar el Estado*”, como empezó a ser llamado oficialmente el “Cambio de Rumbo”, se principió por reducir de manera importante el *ámbito paraestatal* de la administración pública federal. Para ello, el Presidente de la Madrid ordenó la inmediata desincorporación de las 339 empresas no financieras que eran propiedad de los 56 bancos cuando éstos fueron nacionalizados en el sexenio anterior. A continuación promovió ante el Congreso de la Unión la aprobación de la nueva *Ley Federal de Entidades Paraestatales* (D.O. del 14 de mayo de 1986), que excluyó “de un plumazo” todas las empresas de *participación estatal minoritaria* y los *fideicomisos* que no tenían la calidad jurídica de “públicos” (Ver **Anexo XLVIII**). Con estas medidas se redujo sustancialmente el número de *entidades paraestatales* sujetas al control del Ejecutivo Federal, como lo estaban bajo la anterior Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1976. El Presidente de la Madrid procedió igualmente a la desaparición de aquellas empresas *no estratégicas* que ya no eran rentables o no estaban eficientemente administradas, como fue el notorio caso de la Fundidora Monterrey, cuyas acciones habían sido adquiridas

¹⁰⁰ Miguel de la Madrid H. “Cambio de Rumbo”... *Op. cit.*, pág. 45.

en su mayoría por el Gobierno Federal durante las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y el propio Miguel de la Madrid, para evitar el despido de miles de trabajadores cuando sus propietarios particulares estaban dispuestos a declararla en quiebra.

A mediados de 1988, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, entonces Secretario de la Contraloría y Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, hizo una muy buena síntesis de dicho proceso de desincorporación, proporcionando los siguientes datos:

“De las 1214 empresas estatales, 765 (el 63%) habían sido sujetas al proceso de desincorporación; de éstas, 258 por la vía de la liquidación, 135 por la de extinción, 78 por fusión, 28 por transferencia y 218 por venta”. Como se recordará, muchas de estas empresas estaban clasificadas jurídicamente como empresas públicas, *mayoritarias* o *minoritarias*, debido a que originalmente se habían creado con préstamos de la Nacional Financiera a los particulares, quienes, al no poder cubrir sus adeudos, las habían regresado a esta Institución que las mantenía en operación para evitar despidos masivos de sus trabajadores. Así, el propio Lic. Pichardo precisaba en aquella ocasión que: “De las 218 empresas puestas a la venta, 120 (el 55%) fueron originalmente privadas; 60 (35%) fueron creadas por el sector público y en las 38 restantes el Estado tenía una participación *minoritaria*”.¹⁰¹

Con posterioridad, en un libro de Jacques Rogozinski publicado en 1997 sobre “*La Privatización en México*”, se dieron unas cifras ligeramente distintas a las proporcionadas por el Lic. Pichardo en 1988. En su libro, Rogozinski arribaba al número de 1155 entidades paraestatales para finales de 1982, cifra que, desde entonces, se maneja como el “dato oficial” al respecto. Sin embargo cabría recordar que el último dato publicado oficialmente por el gobierno del Presidente López Portillo hablaba de 753 entidades paraestatales registradas oficialmente, y de 106 en proceso de desincorporación (54 menos que las registradas oficialmente en 1977). Si a dicha cifra se le agregan los 56 bancos que fueron nacionalizados en septiembre de 1982, más las 467 empresas propiedad de dichos bancos, el número resultante es más parecido al que mencionaba el Lic. Ignacio Pichardo en 1988.¹⁰²

Como se señaló, el 14 de mayo de 1986 se expidió la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, por medio de la cual el Gobierno Federal se deshizo automáticamente del control del 100% de sus empresas de participación estatal *minoritaria*. También lo

¹⁰¹ Ignacio Pichardo Pagaza. “El Proceso de Desincorporación. El caso de México” Conferencia del 14 de julio de 1988. Citado por Roberto Rives en “La Administración Pública de México”. Instituto de Administración Pública de Veracruz, 2010, pág. 364

¹⁰² Campero, C. Gildardo. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit.*, págs. 237.

hizo del 30% de los fideicomisos públicos, y del 33% de las empresas de capital estatal mayoritario, como en el caso de la ya mencionada Fundidora Monterrey, y del 12.7% de los organismos descentralizados.

Nuevas Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En enero de 1985, el Presidente de la Madrid promovió una nueva reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para cambiar el nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud y encargarle la planeación, normatividad, coordinación y evaluación del “*Sistema Nacional de Salud*”. (Ver **Anexo XLIX**).

Y en diciembre de ese mismo año el Presidente de la Madrid promovió una reforma más a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para simplificar los trámites para el envío de los Decretos Promulgatorios de las Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, a fin de que para ello sólo se requiriese el refrendo del Secretario de Gobernación y no de todos los titulares de las Dependencias del Ejecutivo a las que se hiciera referencia en dichos Decretos Promulgatorios. (D.O. del 26 de diciembre de 1985). (Ver **Anexo L**).

El 14 de mayo de 1986, el Presidente de la Madrid envió otra iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para precisar lo que debía considerarse como una empresa estatal *mayoritaria*, así como un *fideicomiso público*, en concordancia con el texto de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales (ver **Anexo LI**).

A finales de diciembre de 1986, el Presidente Miguel de la Madrid promovió su última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de dotar de facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para intervenir en “la regulación del *servicio público de procesamiento remoto de datos*” (D.O. del 24 de diciembre de 1986). (Ver **Anexo LII**).

La entrada de México al GATT

El Presidente de la Madrid acordó también la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT), a lo cual se habían opuesto decididamente las dos administraciones anteriores, y promovió una importante actualización de las Leyes de Adquisiciones, de Obras Públicas y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como parte de su programa de “Renovación Moral de la Sociedad”, anunciado durante su campaña electoral.

Como ya se señaló, fue a partir de principios del tercer año de la administración del Presidente Miguel de la Madrid que inició el “Cambio de Rumbo” que, con el nombre

de Reforma del Estado, sería profundizado política y administrativamente durante el gobierno de su sucesor, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien durante todo el período 1982-1988 había ocupado la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2. La “Reforma del Estado”. Eliminación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y creación de la Secretaría de Desarrollo Social.

2.1 Carlos Salinas de Gortari (1º/XII/1988 - 30/XI/1994)

Al inicio de su gobierno, el Presidente Salinas envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución para modificar los artículos 3º, 27 y 130. Dichas reformas alterarían de manera importante las disposiciones de la Carta de Querétaro de 1917, en cuanto al reconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias y de sus ministros o representantes, a la autorización para impartir educación religiosa en las escuelas primarias y secundarias privadas, y a la posibilidad de incorporar nuevamente al mercado la propiedad comunal de la tierra y de los ejidos, a la manera en que lo había establecido la Constitución liberal de 1857 (ver **Anexo LIII**). En su segundo año de gobierno, el Presidente Salinas propuso dos reformas sustanciales a la Ley Orgánica de la Administración Pública, mediante las cuales, primero, se suprimió la Secretaría de Programación y Presupuesto creada quince años atrás, fusionando sus atribuciones con las de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, la cual preservó su nombre y quedó más fortalecida que nunca (D.O. del 10 de febrero de 1982); y dos meses después, se creó la nueva Secretaría de Desarrollo Social, que sustituyó a la anterior de Desarrollo Urbano y Ecología. A esta nueva dependencia se le asignó todo lo concerniente a la *planeación regional*, que anteriormente había tenido a su cargo la ahora desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto (D.O. del 22 de abril de 1982).

Desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Febrero de 1992)

Por lo que toca a la primera de dichas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el propio Presidente Salinas explicó la necesidad de fusionar la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público en los siguientes términos:

Exposición de Motivos

“He propuesto como estrategia de cambio la *modernización de México*. La *modernización* entraña una *actitud nueva*: la de enfrentar con oportunidad y con tesón las *condiciones cambiantes del presente*. Es una disposición *para innovar y modificar* lo que detiene o desvía nuestro avance, exige ser más eficaces para alcanzar los propósitos invariables.

“A esta *estrategia de modernización*, planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, no son desde luego ajenas *las adecuaciones de la administración pública* que se requieran para responder a las necesidades actuales del país y al *proceso de cambio* que vive el mundo. Es por ello que la eficacia de la acción pública se basa en una adecuada *coordinación de acciones*; para lograrla, es necesario contar con una *organización gubernamental* que ofrezca respuestas oportunas y suficientes a las demandas crecientes de la población y a las que *nos plantea el contexto internacional*.

“En México, particularmente en la última década, se han registrado *profundas modificaciones del aparato administrativo* y ellas han traído consigo avances de *indudable importancia*. La *organización administrativa* existente ha permitido en diferentes momentos hacer frente a los retos que nos plantea el desarrollo nacional. Hoy, sin embargo, consideramos necesario realizar *ajustes* que tienen que ver con la *estructura y funciones* de las dependencias del Ejecutivo Federal principalmente responsables de la *política económica*; política cuya cabal ejecución constituye el instrumento fundamental para conducir el desarrollo económico del país y cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

“En este contexto, la presente iniciativa propone ubicar en una Secretaría de Estado las atribuciones *fiscal, financiera, crediticia y de gasto* del Poder Ejecutivo Federal, además de las relativas a la *planeación* y a la *información que le sirve de base a ésta*, con el propósito de fortalecer la cohesión de la *política económica* y, con ello, contribuir a la consolidación, tanto de la recuperación económica, como de la *estabilización y del financiamiento del desarrollo*. Esto tendría lugar mediante la *fusión* de las actuales *Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público*.

“La propuesta se basa en la experiencia obtenida a quince años de haber sido creada la *Secretaría de Programación y Presupuesto*; esto es, por cuanto hace a los resultados de su gestión, en función de los motivos que la originaron.

“En efecto, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1977, nace la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, responsabilizándola de la *planeación global*, con el propósito de *institucionalizar la programación de las acciones* de la administración pública federal.

“Esta dependencia, señaló que la exposición de motivos de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sería principalmente *normativa y de integración*, para *dar congruencia* a las acciones de planeación que realizaran *los sectores*, y *verificaría el avance* en la consecución de los objetivos nacionales.

“La *creación de esta secretaría* respondió asimismo a que *la existencia, hasta entonces, 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 se llevaran 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 llevaron finalmente a que se propusiera la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

“En este esquema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo una función de alcance global al *proyectar los ingresos públicos*, considerando las necesidades *del gasto y la sanidad financiera del erario federal*.

“Las responsabilidades asignadas hoy a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se encuentran estrechamente vinculadas; razón por la cual se hizo necesario, en su oportunidad, instrumentar *mecanismos que hicieran compatibles las funciones a cargo de estas dependencias*, de tal manera que la formulación de los *programas financiero y de gasto público* del gobierno federal guardaran la debida *congruencia*.

“Fue en ese contexto que se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, lo que permitió contar con una instancia adecuada para adoptar las medidas tendientes a alcanzar *el equilibrio* entre el gasto del sector público y los recursos financieros, al garantizar este *cuerope colegiado* la coordinación de acciones de las dependencias competentes.

“A la vuelta de estos quince años podemos observar que:

“El ejercicio de la *planeación del desarrollo* se institucionalizó en nuestro país. Así se creó y consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática; desde 1983 existe el marco constitucional respectivo en el artículo 26. La Ley de Planeación, expedida en 1983 fija las bases para encauzar la planeación y para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales.

“Se han formulado los planes: *Global de Desarrollo 1980-1982* y los *Nacionales de Desarrollo 1983-1988* y *1989-1994*.

“La administración pública federal centralizada y paraestatal ha ejercido sus atribuciones y funciones siguiendo el rumbo que le fijan los planes y programas de desarrollo.

“*La técnica de la programación-presupuestación* ha cobrado arraigo como principio de orden y como método para encauzar el quehacer cotidiano de las *dependencias y entidades de la administración pública federal*.

“Los programas de mediano plazo, los anuales y los regionales, constituyen el marco para la *coordinación de responsabilidades* con los gobiernos locales y de *concertación de objetivos* con los sectores social y privado, así como para la *inducción de acciones* de estos últimos.

“La consolidación de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica, base para la planeación del desarrollo, son hoy una realidad, así como la función de normar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

“La instancia de la *Comisión Gasto-Financiamiento* ha logrado el equilibrio deseado en las decisiones que comprometen la aplicación de los recursos públicos.

“La configuración y dimensiones del sector *paraestatal* han variado sustancialmente. Por un lado, el número de *entidades* que lo conforman es *considerablemente menor*. Por otro, a partir de la expedición de la *Ley de Entidades Paraestatales*, se fortaleció la autonomía de gestión de las mismas; decisión que tuvo como complemento, con la misma orientación, las reformas a la Ley de Obras Públicas y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

“En este contexto puede afirmarse, por una parte, que los propósitos que animaron la conformación de la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, en el sentido de institucionalizar y fortalecer funciones básicas del sector público, *se han cumplido*. Por otra, la evolución que ha tenido el país y particularmente la observada en la administración pública federal, ya no requieren que las funciones que tiene asignadas la *Secretaría de Programación y Presupuesto* se lleven a cabo *de manera independiente* de las que están estrechamente vinculadas con ellas, y que son las que corresponden a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Esto es, la planeación; el financiamiento; la programación y presupuestación, y producción de la información, pueden sumarse ahora bajo un solo mando para expresarse en tareas que forman parte de un todo, que es la formulación y ejecución de la política económica y social, instrumento básico para el desarrollo del país...

“Por lo que hace a la denominación de la nueva dependencia y dado que se trata en realidad de *una fusión*, aquélla podría incorporar los conceptos connotativos de las dos actuales; esto es, *programación, hacienda, presupuesto y crédito público*. Sin embargo, se estima conveniente *mantener la de “Hacienda y Crédito Público”* por tratarse de una institución que nació, prácticamente, con el México Independiente, ya que en 1821, el 8 de noviembre, con la expedición del *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal* se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, y el 25 de octubre del mismo año se había establecido la Junta de Crédito Público, y a partir del decreto de 12 de mayo de 1853 se le atribuye formalmente la denominación Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“El Ejecutivo a mi cargo considera que, de merecer la presente iniciativa la aprobación de ese Honorable Congreso de la Unión, se avanzará en el logro de *un mayor equilibrio en la relación entre el ingreso y gasto públicos; en la modernización de la administración pública; en una mayor definición de sus responsabilidades; en una reducción del tamaño de la rama administrativa del Estado, sin detrimento de su función rectora, y en la simplificación de estructuras e instancias administrativas.*

Como consecuencia de esta reforma las funciones de estudio y propuesta de reformas administrativas que habían quedado a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, pasaron a ser ahora responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la estructura orgánica del Ejecutivo Federal sería ahora la siguiente:

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 Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca, y
Departamento del Distrito Federal.

El Decreto que establece las atribuciones de la nueva y reforzada Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presenta en el **Anexo LIV**.

Creación de la Secretaría de Desarrollo Social

El 22 de abril de 1992, el Presidente Salinas envió una segunda iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de sustituir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la nueva Secretaría de Desarrollo Social, que habría de convertirse, junto con las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría en la tercera “dependencia globalizadora” de la administración pública federal, y en el eje de su más ambicioso proyecto de gobierno, el “Programa Nacional de Solidaridad”, iniciado tres años atrás, otro claro ejemplo de cómo, “en la administración... es la

función la que crea al órgano”. Por la relevancia que tanto esta nueva dependencia como dicho Programa habrían de tener en el curso de los siguientes años de la gestión administrativa del Presidente Salinas, a continuación se transcriben algunos fragmentos de la Exposición de Motivos de dicho proyecto de reformas a la Ley Orgánica, la cual incluye también otras propuestas de reasignación de funciones entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica de abril de 1992 (Fragmentos)

“La modernización y el desarrollo de México con miras al próximo milenio exige cambios profundos en todos los órdenes de la vida nacional. En el centro de todas las reformas que los mexicanos realizamos, y como eje de primera importancia, se encuentra *la lucha por atemperar y eliminar las causas y las manifestaciones de la pobreza entre nuestros compatriotas*. Desde el primer día de mi mandato me comprometí a iniciar una gran movilización nacional para ejecutar de inmediato las obras y los proyectos que con justicia exigían los grupos que más expuestos se vieron a las difíciles condiciones que nos había tocado sortear. Así, el día 2 de diciembre de 1988, ante grupos representativos de indígenas, campesinos y colonos urbano-populares, dimos comienzo a las tareas que conjugan unidad, dignidad y organización en torno a *un principio* que nos es tan valioso a todos los mexicanos: *Solidaridad*.

“Dentro de las líneas de política establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se asigna alta prioridad a la atención de *las demandas sociales básicas*. El *Programa Nacional de Solidaridad* es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para *emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema*. Dicho programa ha significado, a poco más de tres años de existencia, la posibilidad para muchas comunidades y colonias populares de hacer realidad viejas aspiraciones y renovar sus esperanzas de una vida más digna. *Solidaridad* constituye, sobre todo, *un enfoque distinto a sus problemas*; es una manera de trabajar en la que cada individuo y cada grupo ejerce su derecho a opinar, a ser escuchado y a decidir sobre aquello que es importante para su vida y para la de su familia. Resulta así fácil entender porqué el trabajo que se realiza dentro de *Solidaridad* no sólo nos permite avances nunca antes logrados en *materia social*, sino también fortalecer los lazos de unidad en *las comunidades* y en toda *la Nación*.

“*Solidaridad* es desde un principio un programa de los mexicanos, de los grupos que participan en él: *los indígenas, los campesinos y los colonos urbanos*. Las *formas de trabajo y ayuda mutua* que practican desde hace siglos los grupos étnicos, han sido recogidas en distintas maneras por las comunidades campesinas y urbanas, *Solidaridad* ha definido su método de trabajo. *La prioridad de las obras la definen los propios grupos*. Así, el contenido y la orientación del *Programa Nacional de Solidaridad* se reciben de los propios participantes.

“Más de 600,000 campesinos que laboran en 2 millones de hectáreas son apoyados por el Fondo de *Solidaridad* para la Producción; se colabora con pescadores ribereños, pequeños mineros, productores forestales y cafeticultores, entre otros; el 76 por ciento de los ayuntamientos del país cuentan con Fondos Municipales de *Solidaridad*; y alrededor de 1,100 organizaciones indígenas cuentan con el apoyo de los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

“*Esta forma novedosa de hacer las cosas, con participación, con organización, con verdadero sentido democrático, nos dota de una base moral nueva. Solidaridad, como hemos sostenido, entrelaza lo nuevo de nuestra compleja sociedad, con las prácticas tradicionales y permanentes de participación popular que nos ha enseñado la historia, y que hoy practican las comunidades. Solidaridad ha creado nuevos vínculos entre instituciones y servidores públicos, vínculos que son parte de la Reforma del Estado que propuse a todos los mexicanos para acercar la acción del gobierno a la sociedad.*

“La experiencia de estos tres años de ejecución del *Programa Nacional de Solidaridad* demuestra la conveniencia de mantener a futuro y reforzar las acciones de ámbito *nacional, sectorial y regional* que se han venido articulando por la acción del Programa. Esta experiencia demuestra también que es necesario sostener los esfuerzos encaminados a la obtención de las metas de los próximos años al tiempo que debe seguirse avanzando hacia una coordinación más eficaz de los responsables en todos los órdenes y una más activa participación, no sólo de los grupos a quienes el Programa pretende comprometer, sino también de las autoridades y servidores públicos cuyas funciones deben vincularse a su ejecución.

“Las consideraciones anteriores han motivado a *que se revise la ubicación* que, dentro de la administración pública, tienen actualmente *las funciones* de las que se derivan tanto el *Programa Nacional de Solidaridad*, como aquéllos cuyo impacto trasciende al ámbito *municipal* o de las *entidades federativas* y cuyos efectos han de concretarse en las diversas *regiones* del país o incluso a *nivel nacional*. Se trata, en su conjunto, de los *programas de desarrollo social* que tienden a satisfacer las necesidades más sentidas de la población y aquéllas que exigen de mayor eficacia y oportunidad en su atención.

“Los *programas de desarrollo social* en México, a los que se suma hoy el *Programa Nacional de Solidaridad*, han sido y seguirán siendo una prioridad del gobierno de la República en la búsqueda de un mayor bienestar y justicia social. Todo esfuerzo encaminado a esos propósitos debe realizarse como una responsabilidad primordial del *Estado* para con todos los mexicanos. Por ello, es necesario buscar y proponer las fórmulas que garanticen o favorezcan de mejor manera el cabal cumplimiento de tal responsabilidad. En este contexto se ubica la presente iniciativa de reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

“En efecto, hoy el sector público federal está más orientado a la precisión de sus funciones históricas. La *reestructuración* del sector público, el fortalecimiento de entidades fundamentales, la *desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias*, y la consolidación de un sistema fiscal más eficaz y equitativo, permiten, y permitirán en el futuro con mayor intensidad, destinar más recursos para la *satisfacción de demandas sociales* y el cumplimiento de las *responsabilidades directas del Estado en la provisión de servicios básicos*.

“La *modernización* de México demanda *adecuaciones a la administración pública federal* para responder a las necesidades actuales del país y al proceso de cambio que vive el mundo. Esta iniciativa tiene el propósito de *continuar realizando los ajustes indispensables* que permitan *precisar responsabilidades y simplificar estructuras*, partiendo de los avances logrados, en este caso, en materia social y de la eficacia de la acción desarrollada por las dependencias competentes, así como de la consideración de las tareas que se tienen por realizar en ese ámbito.

“En la última década, en México, *se ha observado un proceso, prácticamente continuo, de modificaciones a la estructura de la administración pública federal*, las que han traído avances de indudable importancia. La más reciente de ellas fue la propuesta que se sometió a la consideración de ese H. Congreso de la Unión con fecha 10 de febrero de 1992 para reformar la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de llevar a cabo *la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto*, misma que mereció su aprobación, publicándose el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

“Dentro de este mismo esquema, el Ejecutivo a mi cargo considera ahora necesario realizar los ajustes que requiere la *estructura de las dependencias de la Administración Pública Federal* relacionadas con la instrumentación de la *política de desarrollo social* para, de esta manera, cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

“La iniciativa que someto en esta ocasión a la consideración de ese H. Congreso de la Unión propone reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para concentrar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal que se traducen en acciones tendientes al *desarrollo social*.

“En efecto, con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en *materia social*, y de *unificar* la responsabilidad en este importante ámbito de la administración pública federal, se plantea la transformación de la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social*. En consecuencia, a las atribuciones que actualmente tiene conferidas por ley esa dependencia, se sumarían las relativas a *la planeación del desarrollo regional*, que dan sustento a las acciones del *Programa Nacional de Solidaridad*.

“Lo anterior no implica crecimiento de la administración pública federal, ni el aumento, en modo alguno, de recursos humanos, materiales o financieros. En cambio, posibilitaría el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que actualmente se ocupan de la realización de estas atribuciones.

“La actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue producto, a su vez, de la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982. Fue así que, a las atribuciones que en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos correspondían a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se agregaron las relativas a protección ecológica y mejoramiento del ambiente, así como la conducción de la política de vivienda. Según se expresó en aquel momento, se hacía necesario integrar en un solo órgano las acciones de desarrollo socioeconómico y ecológicas, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida de la población.

“La propuesta contenida en la presente iniciativa conserva esa misma orientación, ya que busca *ubicar en una sola dependencia* la responsabilidad institucional de los programas que tienden a la consolidación, ampliación e incremento de la *calidad de los servicios básicos* y de los relativos al *desarrollo urbano, a la vivienda* y a la normatividad en materia de *protección ecológica*. Además, se encomendaría a esa misma dependencia la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad en este enfoque más amplio de atención en materia de desarrollo social, al otorgarle la facultad de proyectar y coordinar las tareas orientadas a la *promoción del desarrollo regional*.

“Esta iniciativa recoge los avances derivados de reformas legales relacionadas con el desarrollo social efectuadas en los últimos años, y busca, al mismo tiempo, aprovechar la experiencia obtenida en su instrumentación.

Todo lo anterior permite afirmar que si bien la administración pública cuenta con *un marco jurídico sólido y moderno* para el adecuado ejercicio de sus *funciones en materia de desarrollo social*, se hace ahora necesario *fortalecer y dar unidad* a las atribuciones y acciones a cargo de las áreas responsables en esa materia.

“El esquema propuesto en la presente iniciativa busca que haya una más amplia participación de la población en la solución de los problemas y respuestas más eficaces y transparentes a sus requerimientos. El Estado debe comprometerse plenamente en la solución de los problemas del *desarrollo urbano, vivienda y calidad de vida*. Las funciones que se proponen para la Secretaría de Desarrollo Social buscan crear las condiciones necesarias para la consecución de estos propósitos.

“De merecer la presente iniciativa la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal procedería a crear un *Gabinete de Desarrollo Social*, mismo que vendría a sustituir al de *Bienestar Social*. Dicho gabinete estaría presidido por el titular

del Ejecutivo Federal, al igual que los demás gabinetes especializados ya existentes, y tendría a su cargo definir, evaluar y hacer el seguimiento de los programas que se determinen en la materia. Se tiene previsto que el Gabinete de Desarrollo Social se integre, desde luego, por el Secretario de Desarrollo Social, quien coordinaría las tareas del propio Gabinete, además de los Secretarios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social, así como por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

“Asimismo, dada la naturaleza de los programas que tendría a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social, los cuales requieren atención inmediata, cuando no urgente, ésta formaría parte del *Gabinete Económico*, con la finalidad de lograr una más oportuna atención y asignación de recursos para la instrumentación de este tipo de programas y de asegurar con ello que las decisiones económicas que se adopten consideren las necesidades que plantea el desarrollo social en los niveles nacional, sectorial y regional.

“Se busca convertir a la *Secretaría de Desarrollo Social* en uno de los ejes fundamentales para lograr el desarrollo rural integral, objetivo previsto en la fracción XX del artículo 27 de la Carta Magna. Es así que se le encomendaría coordinar y ejecutar *programas especiales* para la creación de empresas de campesinos que impulsen el desarrollo productivo en el campo, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Para la debida coordinación de acciones en esta materia, se tiene previsto que la Secretaría de Desarrollo Social forme parte también del *Gabinete Agropecuario*, lo que permitiría además, una adecuada definición y evaluación de la política del Gobierno Federal al respecto.

“También se prevé integrar a la *Secretaría de Desarrollo Social* dentro de la *Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento*, ya que desde su creación esta Comisión ha venido fungiendo como una importante instancia de coordinación entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal, lo que ha permitido la congruencia y agilidad en la toma de decisiones en materia de gasto y financiamiento públicos.

“Adicionalmente, se tiene previsto que un representante de la Secretaría de Desarrollo Social forme parte del órgano de gobierno del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que ello implique modificación del número total de miembros, por lo que no se requeriría reformar las leyes de la materia, ya que en éstas no se establece la integración específica del órgano.

“Además, se tiene proyectado que la Secretaría de Desarrollo Social se encuentre representada en la Junta Directiva y en Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En virtud de que la ley de la materia establece expresamente la integración de dichos órganos, la presente iniciativa prevé lo conducente en sus disposiciones transitorias.

“En este contexto, es de la mayor importancia establecer las bases para un ágil y oportuno financiamiento del desarrollo social, mediante una adecuada coordinación con la banca de desarrollo y, en particular, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., para ampliar de esta forma las posibilidades y oportunidades de atención a las demandas de los sectores mayoritarios. En este sentido, el presente proyecto de reformas tiene como objetivo avanzar en el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional, lo que coadyuvará a lograr un desarrollo más equilibrado del país y a incrementar la capacidad de atención para un mayor bienestar social.

“Otro aspecto que ha sido y seguirá siendo prioritario durante mi mandato, es la *atención a los grupos indígenas*, sustento original de la nación mexicana, para avanzar en la lucha contra las desigualdades que sufren, respetando el ejercicio de su libertad, dignidad y formas específicas de organización social... Es por ello que la presente iniciativa contempla transferir de la Secretaría de Educación Pública a la *Secretaría de Desarrollo Social* la facultad de dictar las medidas para lograr la acción coordinada del poder público que redunde en provecho de *los mexicanos que conservan su idioma y costumbres originales*, así como la de promover las medidas que conciernan al interés general de *los núcleos de población indígena*. En el esquema propuesto, la Secretaría de Educación Pública conservaría sus atribuciones en materia *educativa referente a grupos indígenas*.

“Dentro de esta política de mejoramiento de las comunidades indígenas se ubican las acciones que ha venido desarrollando el Instituto Nacional Indigenista. La presente iniciativa propone que sea la *Secretaría de Desarrollo Social* la que se encargue de la *coordinación* de esa institución. Es así que entre las disposiciones transitorias se incluye un artículo en el que se prevé que el Consejo Directivo del mencionado *Instituto* sea presidido por el *Secretario de Desarrollo Social*, con el propósito inmediato de lograr una más estrecha vinculación de las acciones que emprendan esta Secretaría y el Instituto.

“Adicionalmente, en el proyecto de reformas se prevé encomendar a la *Secretaría de Desarrollo Social* la elaboración y ejecución de *programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y la creación de reservas territoriales* para el adecuado desarrollo y crecimiento de las áreas urbanas. Estas facultades vendrían a complementar las que actualmente tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de asentamientos humanos.

“Por otro lado, con motivo de la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional que estableció la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia *ecológica*, se hace necesario realizar adecuaciones a las facultades que tendría la *Secretaría de Desarrollo Social*, para dar la debida participación a los otros niveles de gobierno. En efecto, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* al regular la concurrencia de los tres niveles de gobierno dispone que serán de la competencia *federal*, los asuntos de alcance general en la nación o de interés de la federación, correspondiendo a *los estados* los demás asuntos.

“Asimismo, se propone acotar el alcance de las atribuciones que corresponden en la actualidad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que pasarían a la *Secretaría de Desarrollo Social*, ya que en la práctica se ha podido observar que en ocasiones *se traslapan* con las que tienen a su cargo otras dependencias, dando lugar a *duplicidades y hasta interferencias*. De esta manera, en el proyecto la *Secretaría de Desarrollo Social* conservaría sus facultades *normativas* y se daría una mayor responsabilidad a las dependencias del Ejecutivo Federal cuyas esferas de atribuciones se relacionan en forma directa con aspectos *ecológicos*.

“De merecer la presente iniciativa la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, se tiene proyectado que las atribuciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* en materia de *equilibrio ecológico* y de *protección al ambiente*, se ejerzan a través de la *Comisión Nacional de Ecología* que se crearía con el carácter de órgano administrativo *desconcentrado* de dicha Secretaría, con autonomía técnica y operativa, para atender de manera más eficaz el despacho de dichos asuntos, y con facultades normativas y de control, sin menoscabo de las atribuciones de las autoridades federales y locales en materia de administración y vigilancia de la prevención de la contaminación ambiental y la conservación ecológica.

“Dada su importancia, se propone que la facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología contenida en la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, de proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, se recoja en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* como atribución de la *Secretaría de Desarrollo Social*.

“Por otra parte, la iniciativa que someto a su consideración propone pasar a la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, la facultad que actualmente tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de fomentar el *desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales* en los centros de población.

“En 1983, se otorgó competencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para fomentar el desarrollo de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como para

regular todo lo referente a las aguas residuales, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la actual Secretaría de Salud.

“El Ejecutivo Federal a mi cargo, por decreto de fecha 13 de enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 del mismo mes y año, creó como *órgano desconcentrado* de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la *Comisión Nacional del Agua*, correspondiéndole, entre otras funciones, atender las prioridades de la política en *materia hidráulica*, la *administración y regulación de las aguas nacionales*, la *construcción y operación de obras hidráulicas* y fijar los criterios y lineamientos que permiten dar unidad a los programas y acciones del gobierno federal en materia de agua.

“Ante este panorama normativo y estructural, se hace necesario el fortalecimiento de la propia *Comisión Nacional del Agua* como autoridad federal única para atender cabalmente las prioridades en materia hidráulica.

“Asimismo, pasarían a la *Secretaría de Pesca* las funciones relativas a la conservación y fomento del desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, y el establecimiento de viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.

“Con motivo de la *transformación* que se propone de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en *Secretaría de Desarrollo Social*, entre las disposiciones transitorias de la presente iniciativa se señala que las referencias en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a aquellas dependencia, se tendrán por hechas a la *Secretaría de Desarrollo Social*”.

“Finalmente, en virtud de que las funciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* estarían estrechamente relacionadas con las relativas al *desarrollo económico*, se propone ubicar el artículo en que se contengan las atribuciones de esa dependencia a continuación del correspondiente a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. De esta forma, se recorrería en su orden el actual artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para pasar a ser 32 Bis, y quedar como artículo 32, el de las facultades a cargo de la *Secretaría de Desarrollo Social*”.

La estructura orgánica de la Administración Pública Federal quedó entonces como sigue:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de 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 Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca, y
Departamento del Distrito Federal”.

El texto del decreto mediante el cual se aprobó esta importante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aparece en el **Anexo LV**.

Creación de la Oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República

A mediados de su gobierno, el Presidente Salinas creó la Oficina de la Coordinación de la Presidencia para ubicar “*bajo un solo responsable* que dependa directamente del Titular del Ejecutivo Federal el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que anteriormente estaban encargadas de coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los gabinetes especializados”.

A continuación se presenta el texto del acuerdo publicado en el Diario Oficial del 7 de diciembre de 1988.

“CONSIDERANDO

“Que en la Presidencia de la República existen diversas unidades administrativas que tienen a su cargo funciones de asesoría, apoyo técnico y coordinación;

“Que entre estas unidades existen algunas que se han venido creando de acuerdo con las necesidades propias de la Presidencia de la República, cuyas atribuciones revisten singular importancia, ya que han contribuido a la eficiente realización de las altas funciones encomendadas al Titular del Ejecutivo Federal. Tales son: la unidad encargada de coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los gabinetes especializados; la que tiene a su cargo prestar asesoría al Presidente de la República en materia económica; la de la crónica presidencial y el área de la secretaría particular;

“Que para el mejor desempeño de las funciones que les corresponde desarrollar a las unidades y áreas mencionadas, es conveniente aprovechar las *estructuras*

administrativas existentes, introduciendo las *adecuaciones* necesarias para lograr una mayor eficiencia y precisión de responsabilidades, así como para fortalecer la coordinación de las acciones a su cargo;

“Que por lo anterior, se ha considerado conveniente crear *una oficina* en la que concurra, bajo *un sólo responsable* que dependa directamente del *Titular del Ejecutivo Federal*, el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que realizan actualmente las unidades a que se ha hecho referencia; he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“ARTÍCULO PRIMERO. Se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, cuyo Titular será designado por el Presidente de la República.

“ARTÍCULO SEGUNDO. La Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República tendrá las siguientes funciones:

- I. Coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal;
- II. Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República.
- III. Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los *acuerdos y órdenes presidenciales*;
- IV. Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia;
- V. Coordinar y llevar a cabo el *seguimiento* de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos;
- VI. Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y, en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas;
- VII. Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas; turnándolas a las dependencias competentes, según su esfera de competencia, procurando su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente;
- VIII. Considerar, preparar y coordinar conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial las giras de trabajo y los eventos especiales que realiza el Presidente de la República por las *entidades federativas* y el *extranjero*;
- IX. Coordinar y supervisar la administración del personal y de los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Ejecutivo Federal;

- X. Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Titular del Poder Ejecutivo Federal y servidores públicos adscritos a la Presidencia de la República;
- XI. Realizar la crónica escrita y fílmica del quehacer del Gobierno de la República;
- XII. Las demás que le encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO TERCERO. Los gabinetes especializados son instancias presidenciales de coordinación que definen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y serán presididos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO CUARTO. En la Presidencia de la República funcionarán los siguientes *gabinetes especializados*:

- I. Económico, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes y del Trabajo y Previsión Social; del Departamento del Distrito Federal; Banco de México y Petróleos Mexicanos;
- II. Agropecuario, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria; Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares;
- III. Bienestar Social, integrado por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Departamento del Distrito Federal; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- IV. Política Exterior, integrado por los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial; y la Procuraduría General de la República, y
- V. Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marina; y de la Procuraduría General de la República.

“El Presidente de la República podrá determinar que a las reuniones de los gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se considere deban participar según los asuntos que se traten en cada reunión.

“Los gabinetes especializados se reunirán con la periodicidad que señale el Titular del Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO QUINTO. Los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

“ARTÍCULO SEXTO. Cada gabinete especializado contará con un Secretariado Técnico.

“ARTÍCULO SÉPTIMO. Los Secretarios Técnicos de los gabinetes especializados dependerán funcional y administrativamente del titular de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República quien coordinará, orientará y supervisará las acciones de aquéllos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el Titular del Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO OCTAVO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República la información y apoyo que esta les requiera para el cumplimiento de sus funciones.

“ARTÍCULO NOVENO. La Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con el presupuesto respectivo.

“TRANSITORIOS

“SEGUNDO.- Se derogan, el Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, de 18 de enero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año y el diverso por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, de 2 de enero de 1985, publicado en la misma fecha.

“Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los seis días del mes de diciembre de 1988”.

La Reforma del Estado durante la Administración del Presidente Salinas

La mejor síntesis de lo que fueron los propósitos y logros principales del gobierno de Carlos Salinas en materia de reformas a la Administración Pública, se encuentra recogida en un trabajo preparado al final de ese sexenio y que estuvo coordinado por la entonces Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Lic. María Elena Vázquez Nava, trabajo que con el título de “La Administración Pública Contemporánea en México”, fue publicado por el Fondo de Cultura Económica, a

cuyo frente estaba, en ese entonces, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.¹⁰³ En él se explica con detalle lo que durante esos seis años se entendió como “modernización”, “redimensionamiento” o “reforma del Estado”, así como las razones por las cuales se continuó con la “reducción radical del sector paraestatal” iniciada en la administración del Presidente de la Madrid, todo ello bajo la ideología del “Liberalismo Social” y con apoyo en el nuevo programa de “Solidaridad”.

A continuación se reproducen algunos extractos de la “Introducción” de este trabajo, elaborado por la Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como del capítulo intitulado “La Reestructuración del Sistema Burocrático” preparado por Carlos Ruiz Sacristán, en ese entonces Subsecretario de Hacienda, y finalmente, del capítulo referente al Programa General de Simplificación de la Administración Pública, a cargo del entonces Subsecretario “A”, Lic. Luis Ignacio Vázquez Cano.

“La Administración Pública Contemporánea en México Introducción¹⁰⁴ (Fragmentos)

“Afirmar que las transformaciones en México siempre tienen sustento en sus procesos históricos, implica reconocer que las decisiones de gobierno se fundamentan en el pasado común. La conformación de nuestra nacionalidad, nuestra vida social y política, se vinculan siempre con la experiencia nacional.

“Por ello, cuando aceptamos fórmulas adaptadas a las condiciones particulares de nuestra sociedad, creamos también mecanismos propios para alcanzar los objetivos de nuestros movimientos sociales. En su oportunidad, la *Constitución de 1917* adoptó un texto que desbordaba los preceptos ortodoxos de las concepciones normativas de la época, e incorporó *lineamientos sociales* en ella con gran anticipación a las constituciones europeas. Después de la carta de Weimar del 11 de agosto de 1919, es hasta los años cuarenta cuando estos lineamientos desembocan en el constitucionalismo occidental del Estado de derecho social.

“Dos guerras convulsionaron a Europa y los Estados Unidos de Norteamérica, y un derrumbe financiero estremeció al sistema económico de Occidente, antes de que los gobiernos de estos países *reconocieran la importancia de la participación gubernamental en la estabilidad y el desarrollo*. Probablemente porque México

¹⁰³ María Elena Vázquez Nava, Secretaria de la Contraloría General de la Federación, “La Administración Pública Contemporánea en México”, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¹⁰⁴ *Ibidem*, págs. 7 a 21.

venía de un reordenamiento interno devastador ya habíamos entendido la necesidad de asignar al Estado un papel preponderante en nuestro despegue, en la *creación de instituciones propias de una economía en expansión*, y de *equilibrar ante los rezagos sociales la condición de los ciudadanos de diversa extracción*. Pero es importante precisar, como antecedente, que con anterioridad *hubo tendencias a incorporar en el texto constitucional esas cuestiones que la doctrina jurídica –la técnica y la sistemática normativa de la época– veían con reticencia y aún con rechazo*. Ciertamente, antes de la Carta Magna de 1917, durante la conformación de la Constitución de 1857 – la más depurada expresión del liberalismo mexicano –, notables pensadores de la época integraron una corriente; ésta, desde entonces, incubó *un matiz que daría perfil propio a nuestro liberalismo* si bien su corriente no resultó cabalmente aceptada en su oportunidad.

“Así, *el liberalismo mexicano del siglo XIX* resultó un *liberalismo social* apegado, tras prolongado debate, a nuestro proceso histórico y, por ello, es el pensamiento *que fundamenta la renovación actual del Estado mexicano* y el sustento de las recientes premisas *del cambio estructural*, político y social.

“Después de casi cuatro décadas de crecimiento y con base en las aspiraciones posrevolucionarias, México se enfrentó a la necesidad de *dar una nueva dimensión a su proyecto nacional*. No sólo la *recomposición del mundo bipolar* y el final de la Guerra Fría en medio del derrumbe de *añosos dogmas laicos*, sino la *reestructuración global* en todo el orbe, merced a la *tercera revolución industrial* y la consecuente integración de los mercados, expuso el *agotamiento de la estructura económica del país* que amenazaba con diluir los avances sociales e, incluso, *limitar las posibilidades de evolución de las próximas generaciones*. Así, pasamos de la *sustitución de importaciones* a la *dependencia monoexportadora* con base en la explotación de los hidrocarburos. Después de la crisis de 1982 y tras un ajuste recesivo de larga duración que auspició un nuevo despegue mediante la *diversificación de exportaciones*, se hizo patente *la necesidad de un proyecto modernizador concertado*.

“En el invierno de 1989, después de una larga campaña de proselitismo político y los consecuentes comicios federales, Carlos Salinas de Gortari propuso al país tres *acuerdos nacionales* con tal propósito: ampliar la vida democrática; alcanzar la recuperación económica con estabilidad de precios, y lograr el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Durante más de cuatro años se ha puesto a consideración del pueblo de México esa *reforma del Estado mexicano*, y se han instrumentado, precisamente, las numerosas *transformaciones* de que esta obra da cuenta en sus páginas.

“Pero para abordar el *cambio estructural* de la economía nacional y su *modernización*; para conformar una nueva articulación con el todo social; para reordenar el ejercicio de la función pública, era necesario –como ya se ha dicho– establecer un compromiso político con la ciudadanía y *modificar nuestra organización social y económica*. Esta

renovación, que es en sí la oportunidad de vitalizar los principios sobre los cuales se sustenta el desarrollo de México, *retoma los postulados del liberalismo social*, de acuerdo con nuestro tiempo, y es, sin duda, la posibilidad de guardar distancia tanto respecto del *estatismo patrimonialista* como del *neoliberalismo* que preconiza el retorno del *individualismo* ajeno a la solidaridad social.

“El *liberalismo social* de México, al que se alude como propuesta ideológica vigente, plantea *tesis* sobre la *soberanía*, el *Estado*, la *justicia social*, las libertades, la democracia, la educación, el campo, las comunidades indígenas, la alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de la vida, e incluso sobre *la ideología del partido en el poder*.

“Se propuso así una *modernización del Estado mexicano* de carácter nacionalista, conforme a nuestra identidad pero con la mira en el futuro.

“Equidistante tanto del *neoliberalismo* de todo tono posesivo como de los *excesos del estatismo*, el concepto de *soberanía* resulta fundamental en nuestra vida actual. Si bien las condiciones externas se tornan más complejas y la diversificación e intensificación de las relaciones internacionales han sido la respuesta de la presente administración, ello no significa declinar respecto al *fundamento mismo del Estado moderno*, ni visos de dependencia o integración política...

“Ciertamente nuestra concepción de *soberanía* no es de clausura, sino de *futuro*.

“Es preciso entonces establecer las notas características de esta *nueva visión del Estado*. Se trata de proponer *otros estilos de organización productiva* y de *participación de los agentes económicos*, previo reconocimiento expreso del *anquilosamiento de las formas de un Estado propietario*, ocupado más en la *administración* con rendimientos decrecientes *de sus entidades*. La crisis reciente evidenció la necesidad de *redimensionar al Estado*, porque éste no es más fuerte en virtud de su patrimonio ni es garantía de justicia. Si bien, como se ha informado, México había alcanzado cerca de cuatro décadas de crecimiento sostenido, las necesidades *sociales básicas* fueron desatendidas en los últimos tiempos por el *Estado*, abrumado por entonces con sus *excesos propietarios* y *reguladores* y por la ineficiencia en los resultados.

“En nuestro caso, el *crecimiento del sector paraestatal* resultó en diversas épocas *coyuntural* y de *carácter agregado*, disminuyendo de modo considerable *su capacidad para resolver problemas básicos*. Adicionalmente a esta *debilidad* por *crecimiento desordenado* se cancelaron paulatinamente las oportunidades para que la *sociedad civil desplegara las soluciones requeridas en una economía compleja*. El ejercicio de la competencia y la interpretación de *las señales del mercado* fueron desplazados por el *dirigismo* que tendía al crecimiento de burocracias y costos. Paradójicamente, la desatención a necesidades específicas como *salud, vivienda, agua potable, alimentación, impartición de justicia, cuidado del medio ambiente*, entre otras, crecía

también, reduciendo considerablemente *la eficacia gubernamental como operador de un cada vez más dilatado segmento de la economía.*

“La *reforma del Estado* implicó concentrar la atención en los rubros básicos, perfeccionar sus instituciones dando paso al *redimensionamiento del sector paraestatal*, a la iniciativa individual y social, al abatimiento del *paternalismo*, y a la atención de las *necesidades sociales*. No ha sido el caso, por otra parte, de *caer en la mínima expresión estatal de orden neoliberal* ni de abdicar las responsabilidades sobre la *rectoría del desarrollo*, sino de dar a esas *funciones una estrategia promotora, permaneciendo estrictamente en las áreas estratégicas y prioritarias* del desarrollo nacional establecidas en la Constitución. En su oportunidad se advertirá cómo *se transfirió a los particulares el servicio de la banca comercial*, y se *redujo drásticamente* el sector paraestatal.

“Nuestro *liberalismo social* no acepta el falso dilema entre Estado y libre competencia. Reconoce las ventajas y limitaciones de *los mercados*, pero también las fallas y limitaciones de la *intervención desmesurada*. En nuestro *liberalismo social* la *desregulación económica* y la *privatización* conducen a la promoción del crecimiento sin olvidar las disparidades estructurales de nuestra economía; se *acepta la apertura* y se propone *una inserción adecuada en los mercados mundiales*; se *estimula la inversión foránea* pero pretendemos la participación intensa y comprometida de *los empresarios nacionales en un plano de igualdad, como socios* y no como *asociados del exterior*; aspiramos a una economía *competitiva* así como a *finanzas públicas sanas y con disciplina presupuestaria*, pero estamos dispuestos a armonizar intereses sin inhibir a la sociedad; se desea un comportamiento gubernamental *no antagónico ni sustitutivo del mercado*, con libertad y fomento a la creatividad, pero sin *paradigmas fallidos ni dicotomías*. En suma, el reto ha sido transformarse en *una economía abierta* y desarrollar *un modelo* que reconozca *al mercado* y también *la acción promotora del Estado*.

“La nueva estrategia es la *del Estado promotor*; pero si bien se asumen los procesos que llevan a aumentar la *eficiencia* y la *productividad* de la economía en su conjunto, que la hacen apta para la competencia internacional, no se dejan de valorar las virtudes de *un Estado solidario* frente a la desigualdad y la pobreza extremas.

“Como derivación de la soberanía, el *liberalismo social* mexicano considera que ésta no prevalece en *un Estado incapaz de responder a las demandas sociales*. La distribución equitativa del ingreso y la justicia social son un propósito deliberado. Para ello ha sido instaurado el *Programa Nacional de Solidaridad*, mas no como una expresión de *paternalismo, populismo* o *indisciplina fiscal*, sino como *respuesta a necesidades genuinas*, sin burocratismos y con respeto a las decisiones y formas de participación comunitaria.

“Por ello, en el proyecto que *orienta ahora a la República* se propone *eludir limitaciones provenientes del dirigismo oficial* o de la carencia de oportunidades, conciliando al máximo el respeto a la esencia de los hombres y sus comunidades. De la misma manera, la democracia formal que tiende a identificarse sólo con *ciudadanos, partidos y elecciones*, se entiende ahora también como la ampliación de la igualdad de oportunidades y del bienestar.

“El *campo*,... es concebido en un nuevo plano; pero si bien permanece *el reconocimiento constitucional del ejido*, se ha llevado a cabo una reforma del campo *para elevar la productividad, evitar la descapitalización* y establecer condiciones que de manera formal y material *permitan participar activamente en la competencia internacional*. Para ello, entre otras medidas, se llevaron a efecto *modificaciones constitucionales* de importancia reconociendo la *conclusión del reparto agrario*; se propicia así la *integración de unidades productivas de extensión rentable*, sin dejar de establecer límites que darían lugar a otras formas de ineficiencia: la social y la política.

“Como un acto de madurez social y política esta administración ha *aceptado su responsabilidad histórica*, el compromiso, y *aún el riesgo*, de no perpetuar *lo que nos limita* y de recrear el *liberalismo social*, tomando de nuestra propia esencia lo que es necesario para avanzar al unísono con otras sociedades modernas.

“El marco de referencia de las transformaciones operadas durante *el régimen* en su proceso de *modernización* es la nueva concepción de *la rectoría del Estado*, que implicó *reducir la intervención estatal directa en la economía* y, consecuentemente, *una mayor participación de otros agentes*. Se han vinculado así los principios de *la reforma del Estado* con los requerimientos del reordenamiento universal, y la nueva relación entre la sociedad civil y el gobierno nacional.

“Al hacerse el análisis del *cambio estructural de la economía y la modernización de la administración pública mexicana*, se procede al recuento de *la contracción operada en el sector paraestatal*, sus principios y objetivos, y las modalidades de *desincorporación*.

“Las *desincorporaciones* en México se han llevado a cabo en un marco de apego a la norma fundamental y, en general, al sistema jurídico que rige la actuación de la administración pública federal. La *orientación adoptada* se basa en la letra y el espíritu de los artículos 25 y 28 constitucionales, por cuanto hace a la *preservación de las áreas estratégicas y prioritarias*. En tal virtud, la *desincorporación de los activos de la banca comercial* se efectuó *previa reforma constitucional* que derogó el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución General de la República –actividad que nunca tuvo el rango constitucional de *área estratégica* como las mencionadas expresamente en el intocado párrafo cuarto–.

“Con el propósito de *elevar la capacidad productiva del agro mexicano* y de aprovechar de manera óptima los recursos propios del sector, se llevaron a cabo trascendentales

modificaciones legislativas que *no enfrentan la tradición de la reforma agraria, sino la actualizan*, de acuerdo con la realidad y las necesidades presentes.

“El *reordenamiento* al que se ha sujetado la *administración pública federal*, tiene también el propósito de *modernizar la gestión del aparato público*. Para enfrentar los cambios ha sido necesario *elegir su capacidad de respuesta*, hacerla, en suma, *más apta*. El ejercicio de las funciones gubernamentales no significa incrementos de plazas en las estructuras de gestión, sino un mejor aprovechamiento de recursos materiales y humanos. De esta manera se ha enfrentado el *fortalecimiento de nuestra administración* sin elevar innecesariamente el gasto corriente.

“Estamos seguros de que tanto los estudiosos de las ciencias sociales como el público interesado en el proceso del desarrollo nacional encontrarán de gran utilidad este conjunto ordenado de estudios sobre el conocimiento de la administración pública contemporánea de México, que expone en términos llanos las importantes y recientes transformaciones”.

“La Reestructuración del Sistema Burocrático”¹⁰⁵

“Dentro de este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableció como estrategia para alcanzar los grandes objetivos nacionales, la *modernización de la vida nacional*. Por esta razón, el gobierno de la República debía contar con una *estructura administrativa moderna, eficiente y eficaz*, que contribuyera a elevar la productividad del sector público, y de esta manera, coadyuvar a la obtención de los objetivos propuestos. En resumen, se hacía indispensable la *modernización de la administración pública*, toda vez que bajo su responsabilidad recae el dirigir e impulsar el desarrollo del país, así como satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto.

“La *modernización* de la Administración Pública Federal se ha caracterizado por la *readecuación orgánica* de las dependencias y entidades, a efecto de que respondan a las circunstancias socioeconómicas en que se encuentra el país, y por la gestación de un nuevo perfil del servidor público, tendiente a que éste cuente con niveles de profesionalización cada vez más elevados. Cabe señalar que estos cambios se llevaron a cabo considerando en todo momento las *funciones* que el *Estado* requiere realizar de manera *estratégica y prioritaria*.

¹⁰⁵ Este capítulo fue elaborado por el Lic. Carlos Ruiz Sacristán, Subsecretario de Hacienda, bajo el título de “La Reestructuración del Sistema Burocrático dentro de La Administración Pública Contemporánea en México”, como parte de “La Administración Pública en México”, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 340 a 366.

“Dentro de la reconfiguración y fortalecimiento de la *estructura gubernamental* se distinguen procesos que por su naturaleza y tamaño implicaron *cambios profundos en la organización administrativa*.

“Uno de ellos consistió en darle a la Administración Pública Federal el tamaño necesario para su *óptimo funcionamiento*, con base en la *actualización y redistribución de sus funciones y ámbito de competencia*, de tal manera que contribuyera a la consecución de los objetivos gubernamentales e institucionales antes mencionados.

“El *nuevo esquema* exige que las dependencias y entidades actúen permanentemente con criterios de *eficiencia en el aprovechamiento de sus recursos* y en la definición de sus *estructuras orgánicas* y ocupacionales, además de apoyarse en *controles presupuestarios y evaluatorios* de la gestión pública que cuiden de la debida congruencia entre los objetivos, metas propuestas y logros.

“La *reorganización* de la Administración Pública Federal ha requerido actualizar su estructura jurídica, misma que la explica y legitima dentro del Estado de derecho prevaleciente en el país.

“Organización actual de la Administración Pública Federal Racionalización orgánica

“La *restructuración* deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los *reglamentos interiores* respectivos y a otras disposiciones complementarias.

“En este proceso ha sido necesario *prescindir* de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales fueron creadas, *fusionar* las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias y *crear otras áreas* a efecto de responder a los nuevos requerimientos funcionales.

“Asimismo, se ha impulsado el proceso de *descentralización administrativa* para *fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales* de las dependencias, y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.

“Por otro lado, se conformaron y reforzaron algunos *órganos desconcentrados* como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de una *mayor autonomía de gestión*.

“Cabe resaltar, dentro de este *redimensionamiento estructural*, la *extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, lo que implicó por una parte, la reducción del aparato burocrático y, por la otra, *dar mayor solidez* y continuidad a los procesos

administrativos de las *Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, y Hacienda y Crédito Público*. Asimismo, esta última *fortaleció su estructura* al integrar, nuevamente, dentro de sus atribuciones los procesos de *ingreso-gasto*, reforzando su carácter *globalizador*.

“Otro cambio importante, fue la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la *Secretaría de Desarrollo Social*, misma que asumió las funciones de desarrollo urbano, *desarrollo regional* y el *Programa Nacional de Solidaridad*, con lo cual quedo integrada en una sola dependencia la *política social* del gobierno federal.

“De igual manera, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con base en los compromisos contraídos a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) creó la *Sección Mexicana del Secretariado del TLC*.

“A raíz de la reforma del artículo 27 constitucional, cuyo objetivo es *modificar las formas de tenencia de la tierra* y permitir al trabajador del campo la posibilidad de *asociarse o de arrendarla, para obtener recursos y tecnología* que, por una parte, propicie la *capitalización y productividad del agro* y, por la otra, *el arraigo del campesino a la tierra*, fue preciso llevar a cabo la *reorganización del agro mexicano*. En tal virtud, se creó la *Procuraduría Agraria, el Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios* y el *Registro Agrario Nacional, retomando funciones y recursos* que hasta entonces tenía la Secretaría de la Reforma Agraria.

“Paralelamente, durante esta administración se crearon, entre otros, algunos consejos y comisiones como *órganos desconcentrados*, para hacer posible la aplicación de funciones que resultan de peculiar interés social, tales como el *Consejo Nacional para la Cultura y las Artes* y la *Comisión Nacional del Deporte*; o bien de carácter técnico, como es la *Comisión Nacional para el Ahorro de Energía*.

“Como respuesta del Ejecutivo Federal al compromiso adquirido con la sociedad de darle atención bajo principios de respeto y justicia en apego total a las leyes existentes se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *organismo descentralizado* del Gobierno Federal cuyo objeto es salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional. Con el mismo propósito, fue creada la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

“El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que dio vigencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la constitución y marca las facultades y atribuciones del *Instituto Federal Electoral (IFE)* y del *Tribunal Federal Electoral (TFE)*, como *organismos públicos autónomos*, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

“Para dar respuesta en materia de seguridad nacional se fortaleció la estructura central de la Secretaría de Gobernación y se crearon dos organismos *desconcentrados*: el *Instituto Nacional de Migración y Talleres Gráficos de México*.

“Con el objeto de continuar con el programa de *descentralización* de los servicios de salud, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, con la finalidad de *descentralizar los servicios estatales de salud* en 14 entidades federativas; en octubre de 1993 esta Secretaría determinó la *desincorporación*, del sector central, de los servicios antes mencionados.

“Es relevante el proceso de *descentralización* de los servicios educativos relativos al nivel escolar básico y medio básico a las entidades federativas, con el objeto de consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación que conduzca a elevar su calidad y cobertura.

“Esto implicó la transferencia a los gobiernos estatales de 666,689 plazas asignadas a dichos niveles de educación, reduciéndose así la estructura ocupacional de la Secretaría de Educación Pública”.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública¹⁰⁶

“El Programa General de Simplificación Administrativa tuvo como orientación básica contribuir a “la *modernización* del sector público (devolviendo) a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante una aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad”.

“Para el Presidente Salinas “la *modernización* del sector público implicaba la *voluntad de cambiar*, no como un mero ejercicio que se cumplía con algunos cambios a las *organizaciones* y a los *procedimientos*, sino como la *búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer mejor las cosas*, modificando lo que no sirve, *eliminando lo que obstruye* y mejorando lo perfectible, con el propósito fundamental de servir mejor”.

“El mejor servicio, el desempeño eficaz de las funciones del Estado, la confianza ciudadana ante una administración pública *transparente, sin laberintos y sin corruptelas*, son elementos indispensables para propiciar *una participación más activa y vigorosa* de las *estructuras económicas y sociales que componen la sociedad civil*, para alcanzar más altos y más sólidos estadios de bienestar”.

¹⁰⁶ Este capítulo fue elaborado por el Lic. Luis Ignacio Vázquez Cano, Subsecretario de Hacienda, bajo el título de “*La Simplificación Administrativa dentro de La Administración Pública Contemporánea en México*”, como parte de “*La Administración Pública en México*”, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 307 a 339.

“Se señalaba entonces que “el Estado mexicano se *moderniza* para ser más fuerte, y el ser más fuerte no quiere decir más complejo. Por lo contrario, al superar y revertir tendencias e inercias que hacían de su accionar *una maraña*, se convierte en un indispensable agente que promueve y facilita *la creatividad, el empuje y la iniciativa* de los mexicanos”.

El objetivo del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal era “fortalecer e impulsar la *modernización económica* del país”. Se buscaba “consolidar una *cultura administrativa* que propiciara la *eficiencia y la productividad* en la gestión de las instituciones gubernamentales; promover la *elevación de la calidad* y la *transparencia* en la prestación de los servicios públicos”, así como “apoyar las acciones de la administración para la *prevención y combate a la corrupción*”.

El Programa General de Simplificación se apoyaba en una estrategia de cuatro “vertientes o líneas de acción”. La primera era la vertiente de “*Desconcentración y Descentralización*” para acercar la acción del gobierno a la ciudadanía. La segunda vertiente era la “*Desregulación Administrativa*”; la tercera la “*Agilización de Trámites*”, y la cuarta la “*Modernización integral de los Sistemas de Atención al Público*”.

Creación de la Oficina de la Presidencia de la República (06-05-1992), en sustitución de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, establecida en 1988

“En virtud del interés de simplificar el acuerdo mencionado del 7 de diciembre de 1988, e incorporar las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es necesario efectuar adecuaciones pertinentes, tanto en la denominación de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, como en la integración de los gabinetes especializados, así como sustituir el Gabinete de Bienestar Social por el de Desarrollo Social, para proponer y evaluar la política del Gobierno Federal en lo relativo al desarrollo social en general, he tenido a bien expedir el siguiente:

“ACUERDO

“ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República.

“ARTÍCULO SEGUNDO.- La Oficina de la Presidencia de la República tendrá las siguientes funciones:

- I. Realizar y coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal;
- II. Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República;

- III. Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales;
- IV. Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia;
- V. Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos;
- VI. Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas;
- VII. Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas; turnarlas a las dependencias competentes, procurar su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente de sus resoluciones;
- VIII. Preparar y coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras de trabajo y los eventos a los que asiste el Presidente de la República por las entidades federativas y en el extranjero;
- IX. Proveer los mecanismos de coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y con la Dirección General de Comunicación Social, ambas de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el Ejecutivo Federal;
- X. Administrar, coordinar y supervisar al personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Titular del Ejecutivo Federal;
- XI. Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Presidente de la República;
- XII. Realizar la crónica del quehacer del Gobierno de la República; y
- XIII. Las demás que le encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO TERCERO.- Los gabinetes especializados son instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para consideración del Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien los preside.

“ARTÍCULO CUARTO.- En la Presidencia de la República funcionarán los siguientes gabinetes especializados:

- I. Económico, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social y del Banco de México;
- II. Agropecuario, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria;

- III. Desarrollo Social, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública y Salud y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- IV. Política Exterior, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público y Comercio y Fomento Industrial y de la Procuraduría General de la República, y
- V. Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional y de Marina y de la Procuraduría General de la República.

“El Presidente de la República podrá determinar que a las reuniones de los gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se considere deban participar según los asuntos que se traten en cada reunión.

“Los gabinetes especializados se reunirán con la periodicidad que señale el Titular del Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO QUINTO.- Los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

“ARTÍCULO SEXTO.- Cada gabinete especializado contará con un Secretariado Técnico.

“ARTÍCULO SÉPTIMO.- Los Secretarios técnicos de los gabinetes especializados dependerán del titular de la Oficina de la Presidencia de la República quien coordinará, orientará y supervisará las acciones de aquellos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el titular del Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO OCTAVO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Oficina de la Presidencia de la República la información y apoyo que ésta les requiera para el cumplimiento de sus funciones.

“ARTÍCULO NOVENO.- La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con el presupuesto respectivo.

“TRANSITORIOS

“PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“SEGUNDO.- Se derogan: El Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988, y el Acuerdo que modificó al primero, publicado el 28 de febrero de 1989.

“TERCERO.- Los asuntos a cargo del Secretariado Técnico del Gabinete de Bienestar Social que a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo se encontraren pendientes, serán atendidos por el Secretariado Técnico del Gabinete de Desarrollo Social.

“Asimismo, pasarán al Secretariado Técnico del Gabinete de Desarrollo Social, el personal, recursos financieros y materiales, así como archivos y expedientes que en la actualidad tiene a su cargo el Secretariado Técnico del Gabinete de Bienestar Social.

“Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 4 días del mes de junio de 1992”.

La Evolución de las Candidaturas a la Presidencia y su relación con las Funciones de la Administración Pública Federal de 1920 al 2000

Desde la consolidación en 1920 del movimiento armado que se inició en 1910, la costumbre política en México durante décadas fue que la Primera Magistratura del país fuese ocupada, cada seis años, por quien tuviese el apoyo de las fuerzas armadas, casi siempre el titular anterior de la Secretaría de Guerra y Marina. A partir del General Manuel Ávila Camacho, la costumbre cambió y lo normal era que dicha posición fuese ocupada por el titular anterior de la Secretaría de Gobernación (la excepción que confirmaba la regla fue el Presidente Adolfo López Mateos, quien había sido Secretario del Trabajo y Previsión Social en la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines). A partir del inicio de las crisis económicas mundiales, derivadas del incremento de los intereses de la deuda pública y la caída de los precios del petróleo, la costumbre cambió nuevamente en México, para designar como candidato a la Presidencia del PRI al titular de la dependencia responsable de la elaboración del presupuesto; primero lo fue el Secretario de Hacienda y Crédito Público (Lic. José López Portillo, 1976) y luego los sucesivos titulares de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Miguel de la Madrid, 1982, y Carlos Salinas de Gortari, 1988).

Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto a mediados del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, todo parecía estar preparado para que el siguiente Presidente de la República fuera el anterior titular de la poderosa y recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social. Sólo que el asesinato político de Luis Donaldo Colosio impidió que esto ocurriera así y, por paradójico que parezca, fue el último titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Lic. Ernesto Zedillo, quien resultó electo Presidente para el siguiente sexenio, quien sería también el último mandatario surgido de las filas del partido emanado de la revolución de 1910-1917, bajo sus tres siglas sucesivas: PNR – PRM – PRI.

2.2 Ernesto Zedillo (1º/XII/1994 - 30/XI/2000)

Al inicio de su administración, en diciembre de 1994, el Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fortalecía aún más las funciones de la *Secretaría del Desarrollo Social*. Se dotó también a la Secretaría de la Contraloría de las atribuciones para “*modernizar y controlar las funciones básicas de la administración pública*”, cambiando su denominación por la de *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*.

Se modificaron igualmente las funciones y denominación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuyo nombre cambió a Secretaría de Energía. En esta iniciativa de reformas se propuso la creación de la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, al igual que la transformación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la nueva *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*. La iniciativa de reformas también incluía otros ajustes menores a diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994

“Esta iniciativa propone *adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal*, para que *su estructura y acción cotidiana* respondan mejor a la nueva realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes. Producto de un diagnóstico sobre las principales exigencias de la población, la presente iniciativa comprende una *propuesta realista*, orientada hacia la conformación de un *Gobierno más eficiente, más promotor del desarrollo* y, sobre todo, más justo y más comprometido.

“Las *tareas de Gobierno* se llevan a cabo a través de la *administración pública federal* en la *prestación de servicios públicos*, en la *ejecución de programas y proyectos federales*, en la *promoción de la actividad productiva de los particulares* y en la *coordinación con estados y municipios*. En consecuencia, esta iniciativa tiene por objeto contribuir a la *construcción de un Gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas*.

“En la consecución de este objetivo, la administración pública federal debe conducirse bajo *esquemas de organización* que tiendan a *ordenar y agrupar funciones de una misma materia*. Así, será *más eficaz* en el cumplimiento de sus metas, pues *evitará duplicaciones* que diluyen responsabilidades y tienden a paralizar la actividad pública.

“Esta iniciativa se basa en nuestra organización *federal* y en el imperativo de *desarrollo municipal*, propiciando la *descentralización y desconcentración de programas y proyectos del Gobierno*, así como de la aplicación de los recursos correspondientes hacia

los estados y municipios. La *estructura* de la administración pública debe *distinguir con precisión*, las *funciones* que competen al Estado en su *carácter de autoridad reguladora*, respecto de las que le corresponden como *promotor del desarrollo* y como *propietario de medios de producción*, a fin de *fomentar* adecuadamente el desarrollo de nuestra economía y *evitar posibles conflictos de interés*.

“De aprobarse la presente iniciativa, se sentarán las bases para que el Estado disponga de mejores instrumentos en el combate a la pobreza extrema; en el cabal aprovechamiento de sus recursos humanos y patrimoniales; en el *fomento* de las condiciones que incrementa la generación de energía, en todas sus formas; en la *promoción* del desarrollo rural integral y en el empleo adecuado de nuestros recursos naturales y el desarrollo económico *sustentable*, sin menoscabo de la *conservación del medio ambiente*.

“*Desarrollo Social*”

“La *atención de los grupos marginados* es una de las más altas prioridades del Gobierno en todos sus niveles. Un mandato constitucional y un compromiso ético es *superar la pobreza* y avanzar en el propósito de que *toda la población tenga acceso a los satisfactores básicos de nutrición, salud, educación y vivienda*. No podemos aspirar a un pleno desarrollo como nación mientras persistan *diferencias sociales tan señaladas como las que sufrimos*. Por ello, esta iniciativa tiene como objeto fundamental enfrentar este importante reto a través del *fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social*.

“Las condiciones de vida de *los pueblos indígenas* constituyen una de las más agudas manifestaciones de la pobreza en nuestro país. Gran parte de la *población indígena* vive en localidades que *carecen de los servicios básicos de salud, educación y asistencia social*. La atención del Gobierno Federal a los justos reclamos de las *comunidades indígenas*, es tarea de conciencia y compromiso inquebrantable.

“Por ello es que la presente iniciativa contempla, que la *Secretaría de Desarrollo Social fortalezca sus acciones a favor de estos grupos*. Se trata de que la integración de *las comunidades indígenas* a los beneficios del avance económico y social del país, se haga siempre con plena conciencia de sus carencias y *con profundo respeto de su identidad*. De esta manera, se seguirá avanzando en la protección, promoción y desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las *comunidades*. Con ello y, en su oportunidad, con la correspondiente ley reglamentaria, se alcanzarán los objetivos de lo dispuesto en el artículo 4º. Constitucional.

“Con el propósito de hacer más eficaces las funciones para *luchar contra la pobreza*, la *Secretaría de Desarrollo Social* absorbería, también, las atribuciones que actualmente corresponden a la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* relativas a la *industrialización de leche para ser distribuida a familias de escasos recursos*,

a la *comercialización de bienes de consumo popular* y al programa de *subsidio a la tortilla*. Los esfuerzos conjuntos del Gobierno Federal y las comunidades serán más efectivos si se logran orientar *con mayor precisión*, las acciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* hacia el *combate contra la pobreza y la miseria*, tanto en las zonas *rurales* como en las urbanas. Para esto es menester la *descentralización de acciones* hacia las comunidades y municipios, asignándoles recursos, atribuciones y una mayor participación en la toma de decisiones. La *Secretaría de Desarrollo Social*, por tanto, debe ser, la dependencia que *coordine* estos esfuerzos y que establezca los cauces adecuados para su colaboración con las *entidades federativas* y los *gobiernos municipales*, con el fin de asegurar la congruencia y complementación de recursos y acciones entre federación, estados y municipios.

“Con ello, las atribuciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* permitirán el ejercicio de acciones más efectivas y un uso más eficiente de los recursos en *el combate contra la pobreza en el campo y en la atención de los grupos indígenas*; en la promoción del desarrollo urbano y en el fomento y promoción de la vivienda.

“*Contraloría y modernización administrativa*”

“Con objeto de contar con una Secretaría de Estado que se encargue de *modernizar y controlar las funciones administrativas básicas*, se propone que la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* pase a ser la *Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa*.¹⁰⁷ Esta dependencia *se responsabilizaría de diseñar los lineamientos en materia administrativa, bajo un criterio unificado y de continua modernización*, que permitan *mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía*.

“Esta propuesta obedece a que las *funciones normativas y de control de los recursos humanos y materiales de la administración pública federal*, se encuentran *dispersas* en diversas esferas del Gobierno, ya que, no obstante los avances logrados, se requiere que la administración pública *cumpla de mejor manera con el combate a la corrupción, a partir de acciones preventivas*. Adicionalmente, es necesario reforzar la coordinación del *Ejecutivo Federal* con la *Contaduría Mayor de Hacienda* de la Cámara de Diputados, para un mejor control del manejo de los recursos públicos *respecto del cumplimiento de las metas planteadas*.

“Para lo anterior, la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa tendría, básicamente, las *siguientes atribuciones*: en primer término, *la modernización administrativa constante de la estructura organizacional de las dependencias y*

¹⁰⁷ El Congreso de la Unión modificó el nombre propuesto por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

entidades públicas; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y la normatividad para el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y de los bienes muebles e inmuebles federales. En segundo término, la coordinación de los sistemas de control y de vigilancia que permitan adoptar medidas para prevenir la corrupción y detectar los casos que ameriten la imposición de sanciones, ya sea del orden administrativo o penal; así como para ejecutar los programas de Gobierno con disciplina, austeridad y racionalidad y, tercero, la evaluación de la gestión pública, a fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las metas y objetivos que les corresponden y apliquen eficientemente el gasto público.

“Para estos efectos, de merecer la aprobación de ese Honorable Congreso de la Unión, la Secretaría de *Contraloría y Modernización Administrativa absorbería las atribuciones que en materia inmobiliaria corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública. La Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa participaría asimismo, en la definición y modernización de las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades paraestatales, y en el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública federal.*

“En suma, con la nueva *Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa, se modernizaría la administración pública, simplificando procedimientos, haciendo transparentes las acciones, adecuando estructuras y primordialmente, fortaleciendo el federalismo mediante propuestas concretas de descentralización y desconcentración administrativa hacia los estados y los municipios, transfiriendo recursos y propiciando una mayor participación de sus gobiernos y sus comunidades en las decisiones que les afectan.*

“Energía

“El papel que desempeña el Estado en materia energética conforme a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta Fundamental, debe *redefinirse* de acuerdo con la *modernización de este sector en el contexto mundial* y con las crecientes necesidades del país en cuanto al suministro de energía y al aprovechamiento racional de los recursos. Para ello, se requiere *delimitar con precisión el papel del Estado* en su doble carácter de *propietario de medios de producción y de autoridad reguladora.*

“La estructura y el desempeño del sector energético mexicano han dejado de guardar correspondencia con la estructura y las funciones de la actual *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. La modernización* requerida hace necesario *modificar tanto esa estructura como los procesos de regulación sectorial.* Deben crearse marcos e instituciones *regulatorios* más eficientes y, a la vez, adecuarse la conformación y las

funciones de *los órganos de gobierno de las empresas* con que *el Estado* mantiene presencia en *el sector*. Para ello se propone la creación de una *Secretaría de Energía* con plenas atribuciones en la *planeación estratégica del sector*; con funciones *reguladoras* que permitan establecer e instrumentar una *agenda del cambio en la política y en el desarrollo energéticos* y, con autoridad y capacidad ejecutiva para hacer más eficientes y competitivas las *entidades públicas* dedicadas a este ramo de la producción.

“La *Secretaría de Energía* permitirá mejorar el desempeño de los organismos públicos del *sector*. En virtud de la estrecha vinculación de sus funciones y objetivos, la *coordinación* entre ellos requiere una autoridad con liderazgo en su dirección y con líneas definidas de acción. Se trata de que estas *entidades* alcancen niveles competitivos en cuanto a *calidad, oportunidad y precio*, de los bienes y servicios que producen y, además, que mantengan condiciones adecuadas de seguridad en el trabajo y en su operación para garantizar la seguridad de la población.

“Otro aspecto de la reorganización del sector energético consiste en la necesidad de generar un mayor ahorro de energía y *fomentar* la existencia de fuentes alternas de generación no convencionales. Con objeto de que el *suministro de energía eléctrica* llegue a más familias y *coadyuve al crecimiento económico*, se fomentará *una mayor participación por parte de la iniciativa privada*, en los términos de ley.

“A fin de *agrupar acciones respecto de un mismo sector*, se propone con esta iniciativa que la *materia minera* pase a formar parte de una nueva dependencia del Ejecutivo encargada de administrar y fomentar el aprovechamiento eficiente *de los recursos naturales* de la nación.

“Ante los resultados de la *desincorporación de entidades* llevada a cabo en los últimos años, la *industria paraestatal se ha reducido en forma importante*, lo que permite que la coordinación de las empresas *que aún permanecen en la administración pública federal*, se realice a través de las dependencias del ramo correspondiente, *según el servicio* a que estén destinadas.

“La modernización del *sector energético* es indispensable. El éxito del proceso de transformación supone la *adopción de un nuevo modelo* que permita conciliar las relaciones entre el *Estado*, como autoridad y promotora del desarrollo y las entidades que son propiedad del mismo Estado y que interactúan en esta *área estratégica* para el país.

“*Medio ambiente, recursos naturales y pesca*

“*La presente iniciativa propone la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, como dependencia encargada de coordinar la administración y fomentar el *aprovechamiento de los recursos naturales* y la *protección al medio ambiente* para un desarrollo sustentable.

“Entre las principales razones de esta propuesta, se encuentra la situación *ambiental* actual: el *deterioro natural* está afectando las condiciones productivas y la calidad de vida de la población, lo que pone en riesgo a las generaciones futuras de mexicanos; los procesos de *erosión y deforestación*, la *contaminación atmosférica y del agua*, el *daño a la biodiversidad* y la *acumulación de residuos y materiales peligrosos*, entre otros problemas, nos obligan a fortalecer la política de *prevención y control del deterioro ambiental*.

“De igual modo, *la regulación en materia ambiental* debe ser más clara; la estrategia de financiamiento de los programas ambientales deben comprender mecanismos complementarios a los ya existentes; toda *política sectorial* debe incluir consideraciones de tipo *ambiental* en sus procesos; la política *ambiental* debe contener elementos que la articulen a una estrategia integral de combate a la pobreza; una mayor participación ciudadana y acciones para *evitar la degradación del ambiente*.

“Con el propósito de alcanzar estos objetivos y de que nuestra *política ambiental* sea cada vez *más participativa, más eficiente y más justa*, se propone que sea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la dependencia que coordine los esfuerzos de Gobierno y sociedad en la consecución de un *desarrollo sustentable* en el largo plazo.

“En este contexto, *la reforma administrativa* plantea promover el debido aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas, al vincular su explotación productiva con las *políticas ambientales*. Ello hará posible la utilización de los recursos pesqueros de conformidad con las exigencias de un desarrollo sustentable y con la preservación del ambiente.

“Con la *transformación de la Secretaría de Pesca* en la nueva *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, el Estado contará con mayores instrumentos para la ejecución de tareas relacionadas con la producción y promoción pesquera, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, se promoverá en mayor medida la formación y organización de *sociedades cooperativas*, así como de sociedades, asociaciones y uniones de *pescadores*.

“Una parte fundamental de la propuesta contenida en esta iniciativa se relaciona con el aprovechamiento del *agua*; con la necesidad de actualización constante de su marco jurídico y con la urgencia de fomentar *la participación de la iniciativa privada* para expandir, rehabilitar y operar la *infraestructura hidráulica*, que permita suministrar *agua y sanear* los afluentes industriales y domésticos.

“No obstante, los avances alcanzados por la *Comisión Nacional del Agua*, la atención sobre la administración y el aprovechamiento del vital líquido, en todas sus formas, debe fortalecerse mediante *una planeación nacional*. Así también, es preciso establecer

la *normatividad* adecuada para la ejecución de proyectos de *uso y control del agua*, el diseño y construcción de proyectos complejos; las acciones tendientes a *prevenir desastres* y, en general, el reforzamiento de *políticas y operación del agua*, con base en un esquema integral de aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales.

“Igualmente importante es el cuidado de los bosques, la fauna y la flora silvestres. Hasta ahora, estas áreas han sido coordinadas por la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* y por la *Secretaría de Desarrollo Social*. Dado que son parte de los recursos del país, su regulación, administración y aprovechamiento en un esquema de *desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente*, deben corresponder a la *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*.

“Como se mencionó anteriormente, la presente iniciativa prevé que la *regulación en materia minera* pase a formar parte de esta *nueva Secretaría*. Esta propuesta obedece a que la *minería* es una actividad relativa al aprovechamiento de uno de nuestros recursos naturales *no renovables*. Su explotación y el fomento de la inversión nacional e internacional en el desarrollo de esta actividad, habrán de ser una importante función de la *Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*.

“En este orden de ideas, la iniciativa tiene por objeto la promoción de un cuidado riguroso del *medio ambiente* a través de políticas que vinculen el desarrollo económico con el *aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales y la prevención de la contaminación* en todas sus manifestaciones. Con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se propone conducir una estrategia *ambiental* eficiente, participativa y con una perspectiva productiva.

“*Desarrollo Rural*”

“En la pasada administración se impulsaron profundas reformas en el campo mexicano; ahora la tarea consiste en que sus efectos se reflejen día con día en un mayor bienestar de los hombres y las mujeres del *sector rural*. Para lograr este objetivo se requiere una decidida *transformación institucional* de las instancias que conducen dicho *sector*.

“El *desarrollo rural*, implica *elegir la producción y la productividad* en el campo. El incremento en *volumen*, en *valor agregado* y en *calidad de la producción agropecuaria*, es condición esencial para el progreso del agro, pero no basta para brindar ocupación e ingresos suficientes a la población del medio rural. En el campo tienen que prosperar también otras actividades en *las áreas de servicio y de transformación*. El *nuevo enfoque productivo* no debe restringirse a las actividades *primarias*; sino que debe comprender toda la diversidad y las oportunidades que corresponden a la capacidad plena de sus productores, para así alcanzar un mayor bienestar de las familias en el campo.

“Es por ello, que la presente iniciativa propone, que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pase a ser la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*. La reforma propuesta, implica cambiar el énfasis en *la relación del Gobierno con los productores del campo* para dar paso a una *decidida acción de fomento productivo*. Se hace necesaria una política de apoyo, que permita producir mejor; aprovechar nuestras ventajas comparativas; integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía y colaborar con las *organizaciones de los productores* para que *desarrollen proyectos*.

“En este contexto, que busca promover un *desarrollo rural integral*, se propone, asimismo, que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), *sea sectorizada* bajo la coordinación de la propia *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*.

“El reto para los próximos años, es llevar a cabo una profunda transformación productiva en el medio rural que concrete las ventajas que ofrecen el nuevo marco jurídico, los esquemas de apoyo y el comercio exterior. Con esta transformación, habrá una mayor infraestructura, la producción y comercialización estarán mejor organizadas; se impulsarán programas de investigación y capacitación, así como *esquemas de crédito y capitalización* suficientes y oportunos.

“La nueva conformación de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, permitirá que los programas generales no sean concebidos y ejecutados *desde las oficinas centrales* de una dependencia de Gobierno, sino que se lleven a cabo, *directamente*, en cada una de las *regiones* del país.

“Por último, esta iniciativa propone ajustes menores a las atribuciones de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de dar congruencia al esquema fundamental que la propia iniciativa plantea, y con objeto de dar mayor precisión y claridad a sus contenidos.

“La presente iniciativa constituye una propuesta para que la *administración pública federal sea más eficaz* en la atención de los problemas de la población. Su *modernización* permitiría que las atribuciones y prerrogativas sustantivas del Estado se lleven a cabo en forma más eficiente y expedita.

“Mediante una adecuada *organización de la administración pública*, el Gobierno de la República se acercaría más a la población que sirve, pues el contacto con las personas es un requisito indispensable para la comunicación entre pueblo y Gobierno. Hacer una política participativa, donde todas las voces sean escuchadas y tengan un lugar para ser consideradas, es parte del principio fundamental de las garantías ciudadanas. Una conducción democrática implica que la toma de decisiones y las acciones del

Gobierno se hagan con plena identificación de los problemas, con la *participación de las comunidades* en la atención de esos problemas y mediante una *nueva cultura de servicio público*.

“Con esta misma fecha, presento a esa Cámara de Diputados la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, el cual, por razones de congruencia, prevé la *estructura de la administración pública federal* propuesta en la presente iniciativa. Ello no prejuzga sobre la aprobación de la misma, y por lo tanto, de aprobarse la presente iniciativa, corresponderá que esa soberanía efectúe los ajustes respectivos al mencionado proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación derivados de los ajustes que, en su caso, se realicen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

De acuerdo a esta propuesta de reformas, las dependencias directas del Ejecutivo Federal 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 Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo, y
Departamento del Distrito Federal.

Las atribuciones de las nuevas dependencias se explicitan en el **Anexo LVI**.

Propuesta de Reformas a la Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en 1995, para fortalecer a la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de Promoción del Comercio y el Turismo

En abril de 1995, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para añadir nuevas atribuciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores

a fin de que sus funcionarios en las Embajadas y Consulados en otros países pudieran promover sistemáticamente el *turismo* y el *comercio extranjero con nuestro país*.

Exposición de Motivos

“Los suscritos, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; conscientes de la importancia que reviste el servicio exterior mexicano, proponemos a esta soberanía esta iniciativa de ley como una medida concreta que deberá coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos a través de incrementar el desempeño económico del país, añadiendo dos fracciones a *las atribuciones* de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Durante más de 170 años, quienes trabajan para el *servicio exterior mexicano* bajo las directrices de la *Secretaría de Relaciones Exteriores* en las representaciones de México en el extranjero, han dedicado tiempo y esfuerzo a construir *relaciones diplomáticas y de amistad* con prácticamente todos los pueblos de la Tierra, pero la mayoría de estas relaciones en muy poco han contribuido a mejorar el nivel de vida de los mexicanos, no porque sea fruto del desinterés o de la falta de oportunidades para hacerlo, sino porque no se han dado *los pasos orgánicos* para ello.

“La diplomacia moderna tiene como tarea, en adición a la construcción y mantenimiento de las relaciones con gobiernos y principales fuerzas políticas de cada una de las naciones del orbe, el de dedicarle una considerable cantidad de tiempo y esfuerzo a concretar oportunidades de exportación de productos nacionales al país donde se ejerce la representación. Es usual ver a embajadores de muchísimos países acompañar a sus connacionales a iniciar, impulsar o concretar negocios, pues saben que en la medida que se impulse la venta de sus productos en el extranjero se estarán creando empleos en su país.

“Podemos decir lo mismo del *turismo*, que de alguna manera también es equiparable a la *exportación*.

“La falta de interés de que los integrantes del servicio exterior participaran en una forma más activa en la *promoción de exportaciones*, por parte de quienes diseñaron la *política exterior mexicana* en el pasado, se hace evidente al *desaparecer* el *Instituto Mexicano de Comercio Exterior*, pues las *funciones* que esa institución realizaba no les fueron reasignadas.

“La *promoción de las exportaciones y del turismo* quedó al impulso de los particulares y del esfuerzo que *cada embajador o cónsul deseó imprimirle a la oficina a su cargo*. Aunque las exportaciones mexicanas se incrementaron en forma importante, la falta de una política coherente en el resto del mundo, hizo que nuestras exportaciones se

concentraran en forma abrumadora en un solo país, al cual ahora enviamos el 83% de nuestras exportaciones, esto es, 43 mil 67 millones de los 51 mil 885 millones de dólares exportados en 1993, mientras que únicamente a tres países exportamos cantidades superiores a los 500 millones de dólares.

“A los otros ciento y pico de países no les vendemos en conjunto *ni el 11% del total*. Las cifras son del año anterior a la entrada en vigor del *Tratado de Libre Comercio*, por lo que debemos estar conscientes de que el problema se ha agudizado, con el agravante de que el saldo de nuestra balanza comercial con la mayoría de los países *fue deficitario muchos años* precisamente por esa *falta de promoción*.”

“Debemos *diversificar nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo* en adición a las exportaciones a nuestros socios del TLC, y el mejor camino que tenemos es impulsar a nuestras embajadas y consulados a que *promuevan los productos mexicanos* en los países donde nos representan, a que descubran posibilidades de negocios; sea de toros de lidia en Sudamérica o de fruta tropical en Japón, no por promover a ningún negocio en particular, sino para desarrollar empleos dentro de México. La falta de dólares que ha causado problemas en el pasado inmediato por un comercio desigual con los distintos países, puede convertirse en factor de crecimiento si aprovechamos la ventaja competitiva que nos han dejado las devaluaciones tanto del peso como del dólar.

“La primera misión que cualquier *embajada mexicana* debiera llevar a cabo es lograr al menos un *comercio superavitario para México* en el país donde ejercen la representación, empresa aparentemente fácil por el momento, ahora que muchas importaciones al país se han reducido o de plano suspendido, pero que si en estos momentos en que el peso se encuentra subvaluado no se promueven las exportaciones mexicanas, posteriormente será mucho más difícil.

“No hay que olvidar que la tarea es permanente, lo que requerirá no solamente del esfuerzo de quienes dirigen las *embajadas y consulados*, sino de toda una acción concertada por la Secretaría de Relaciones Exteriores y para ello se requiere que se le asigne la responsabilidad explícita de coadyuvar a la promoción de los productos mexicanos en el exterior.

“Aunque con respecto del *turismo* el saldo internacional ha sido favorable a México por muchos años, debemos destacar que por *la poca promoción que se realiza en muchos países*, los turistas que visitan nuestro país suman 10 millones al año, mientras que en España, por citar sólo un ejemplo, a pesar de tener menos de la mitad de población y sólo una cuarta parte de territorio que México, llega a atraer *más de 60 millones de turistas anualmente*. Es cierto que en este rubro el saldo es favorable a México, pero *hace falta una gran promoción* para que millones de extranjeros conozcan México y sus posibilidades turísticas y con ello podamos ofrecer oportunidades de más y mejores empleos a muchos mexicanos que en estos momentos lo demandan”.

El Decreto de reforma quedó redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan y reforman los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como siguen:

Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- II A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.
- II B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

Artículo 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- IV. Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.

Creación de la Consejería Jurídica como nueva Dependencia del Ejecutivo Federal, 1995

En diciembre de 1995, el Presidente Zedillo remitió al Congreso de la Unión una iniciativa para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, desprendiendo dichas funciones de la Procuraduría General de la República. Las razones de esta Propuesta de Reforma se presentan en la siguiente:

Exposición de Motivos

“Para el desarrollo del país que todos deseamos, es indispensable que nuestra Constitución y el orden jurídico derivado de ella tengan plena observancia; que las autoridades actúen con estricto apego a las normas jurídicas, que todos los derechos sean reconocidos y que cualquier discrepancia sea resuelta conforme a la ley. En un estado de derecho, la ley obliga a todos sin distinción.

“La consolidación del Estado de Derecho es una necesidad de la sociedad contemporánea, un rasgo que define la creciente participación ciudadana y una exigencia de una opinión pública cada vez más informada y alerta. En tal virtud, las autoridades y los particulares tenemos el compromiso ineludible de coadyuvar a su constante fortalecimiento.

“En este marco, en diciembre del año pasado se presentó a la consideración de esa soberanía una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a mejorar los sistemas de seguridad pública, de procuración y de impartición de justicia. En el proceso de análisis y discusión, el

Constituyente Permanente enriqueció el texto original de la iniciativa y *modificó las atribuciones del Procurador General de la República*.

“En efecto, para atender una añeja preocupación y con objeto de que las funciones que el *Procurador* desempeña sean las inherentes a su calidad de representante social, se reformó el último párrafo del artículo 102 apartado A de nuestra ley suprema, para disponer que la función de *consejo jurídico del Gobierno*, en ese entonces responsabilidad del *Procurador General de la República*, estén a cargo de *la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley establezca*.

“La reforma citada modificó un régimen frecuentemente cuestionado en el que *se encargaba a un mismo funcionario atribuciones que pueden dar lugar a situaciones de poca objetividad*. Además es menester reconocer que la alta y compleja tarea de procuración de justicia absorbía casi en su totalidad el tiempo y los recursos humanos de la Procuraduría General de la República, en detrimento de la *asesoría jurídica al Ejecutivo Federal*.

“En el proyecto que se somete a la consideración de esa soberanía, se propone modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de incorporar en sus disposiciones a la dependencia que tendría a su cargo la *función* en comento, misma que, de aceptarse la propuesta, se denominaría *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*.

“En la presente iniciativa, la *función de consejería jurídica* se encuentra referida exclusivamente al Ejecutivo Federal. No puede concebirse la idea de que un órgano del Ejecutivo preste asesoría jurídica al Poder Legislativo de la Federación, quien precisamente decreta las leyes; ni al Poder Judicial Federal, a quien corresponde interpretarlas y aplicarlas.

“En lo que concierne a las facultades de la dependencia que se propone, revisaría las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo Federal, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos cuya suscripción corresponde al Presidente de la República. Ello permitiría revisar, de manera previa a su suscripción, la conformidad de tales instrumentos con el texto constitucional y la congruencia con la legislación secundaria vigente.

“Independientemente de lo anterior, la labor de *consejo jurídico* también abarcaría *la coordinación y unificación de los criterios jurídicos* que, en el conjunto de las dependencias y entidades de la administración pública federal, *orientan la ejecución y aplicación de las normas legales al caso concreto*. La importancia de una eficiente coordinación y la necesidad de una dependencia encargada de ella, se justifica plenamente al considerar los múltiples y variados efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares las resoluciones cotidianas de las autoridades administrativas. La deficiente aplicación de la ley y la *dispersión de criterios* repercuten negativamente

en el ciudadano, le ocasionan trámites excesivos, retrasan sus demandas y fomentan la inseguridad jurídica.

“Por otra parte, la *actuación aislada* de las dependencias y entidades de la administración suele provocar *excesos en la producción normativa*, lo que genera *duplicidad de regulaciones y normas innecesarias*. Para evitar lo anterior, la *consejería jurídica*, además de verificar la debida fundamentación y motivación de los instrumentos jurídicos suscritos por el titular del Ejecutivo Federal, reforzaría la *coordinación de las diversas áreas jurídicas de la administración pública federal* y coadyuvaría en los esfuerzos para lograr una *efectiva desregulación* de las normas, trámites y procedimientos.

“Cabe señalar que la creación de la *Consejería Jurídica* no implicaría gasto público adicional y se ajustaría a la política de *racionalización y austeridad* del Gobierno Federal. Al aprovechar íntegramente los recursos humanos, materiales y presupuestarios con que cuenta actualmente la *Dirección General de Asuntos Jurídicos* de la Presidencia de la República, se evitaría crear nuevas estructuras y no se afectarían las previsiones presupuestarias autorizadas.

“Con base en lo expuesto, la presente iniciativa propone la modificación del artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que la *consejería jurídica* del Ejecutivo Federal forme parte de la administración pública *centralizada*, siéndole aplicables todos los ordenamientos jurídicos que regulan a las demás dependencias del sector público federal. Asimismo, en el artículo 4º. se establecería que *el consejero jurídico*, titular de la dependencia, sería *nombrado y removido libremente por el Presidente de la República*, debiendo reunir los mismos requisitos que para ser *Procurador General de la República*.

“Las facultades del órgano se enlistan en el artículo 43 del proyecto. Entre estas atribuciones destacan las de dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; opinar y, en su caso, someter a su consideración y firma las iniciativas de leyes que se presenten al Congreso de la Unión o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos y demás documentos jurídicos, previa la firma del propio titular del Ejecutivo Federal.

“Por otra parte, y con el propósito de intercambiar y capitalizar experiencias, se sugiere la posibilidad de que la *Consejería Jurídica* del Ejecutivo Federal promueva, junto con la Secretaría de Gobernación, una respetuosa y amigable colaboración con las entidades federativas, lo cual se estima que permitirá enriquecer y dar congruencia a la legislación nacional.

“También se propone como responsabilidad de la *Consejería Jurídica*, la coordinación de una *Comisión de Estudios Jurídicos*, integrada por los *titulares de las áreas jurídicas*

de la administración pública centralizada.¹⁰⁸ Correspondería al *Consejero*, en el seno de la misma *Comisión*, conducir las acciones necesarias para la concreta ejecución de las *políticas* dirigidas a la *simplificación del marco normativo*, así como la *depuración de aquella regulación obsoleta, dispersa o contradictoria* que afecte el buen despacho de los asuntos administrativos del Estado.

“Como ya se señaló, la función de la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* coadyuvaría para que las diversas *unidades jurídicas* tengan una interacción progresiva, de manera armónica, *generando una mayor cohesión* en la consecución de sus objetivos dentro del marco legal, tanto en lo general, como en el de sus respectivas competencias.

“En virtud de lo anterior, en el artículo 43 propuesto, se señalan las atribuciones que han sido esbozadas, relativas al objetivo de cuidar que la administración pública cuente con *criterios unitarios y uniformes* a los que deberá sujetarse el *proceso de integración, desregulación, simplificación y renovación del orden jurídico federal*.

“La presente administración pretende construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas, la regulación eficiente de las relaciones entre los integrantes de la sociedad, la *seguridad de personas y bienes* y el pleno ejercicio de los derechos y libertades, se encuentren *garantizados* por los órganos del Estado. La propuesta de incorporar a nuestro orden jurídico la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* representa un factor decisivo que será promotor de una eficiente y eficaz vigencia del Estado de Derecho.

“En un Estado de Derecho, tanto gobernantes como gobernados deben apegarse a la ley. La *Consejería Jurídica* coadyuvará, de merecer su aprobación, para que las dependencias y entidades de la administración pública federal desempeñen sus funciones *con estricto apego al marco legal aplicable*”.

Como resultado de esta reforma, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó conformada por veinte dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;

¹⁰⁸ Cabe recordar que en el sexenio del Presidente Echeverría se había creado un *Comité Técnico Consultivo* integrado por los Titulares de las *Unidades de Consultoría Jurídica* de las *dependencias del Ejecutivo*, coordinado por el *Procurador General de la República*.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
Departamento del Distrito Federal, y
Procuraduría General de la República.

El texto del Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se incluye en el **Anexo LVII**.

Reformas a la Ley Orgánica propuestas por el Presidente Zedillo en 1996 para fortalecer las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

A finales de 1996, el Presidente Zedillo envió una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Federación para fortalecer las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

“Exposición de Motivos

“La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que *distribuye las atribuciones* de las *dependencias auxiliares* del Poder Ejecutivo Federal, debe ser un instrumento acorde a los retos de la *Administración Pública Federal* que permita a ésta, por una parte, *atender de manera ágil y oportuna*, las *demandas ciudadanas* y, por la otra, *utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros* con los que cuenta.

“El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece, entre otros objetivos, la *reestructuración del sistema de control interno* del Poder Ejecutivo. Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las *contralorías internas* y, al mismo tiempo, se debe dotar a éstas de la *autonomía necesaria* para el mejor desarrollo de su función. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

“La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo de *opinar* sobre los nombramientos de los titulares de los *órganos de control interno* de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de *solicitar su remoción*.

“En este sentido la iniciativa propone *ampliar esta facultad*, de tal suerte que la dependencia citada pueda *nombrar y remover* a los servidores públicos mencionados, así como a los *titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades* de los referidos órganos de control interno. En consecuencia, todos estos servidores públicos *pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente* de la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*. Lo anterior permitiría a la dependencia encargada del *control interno global*, perfeccionar los mecanismos de *supervisión y vigilancia*, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

“De aprobarse la reforma al artículo 37 citado, sería necesario *modificar* también el artículo 62 de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Ello con el objeto de suprimir la disposición conforme a la cual los *órganos de control interno de las entidades paraestatales* dependen de los *directores generales respectivos*.

“Asimismo, en este precepto se precisarían las facultades de los *órganos de control interno* de las referidas entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate. Con ello se substituiría el actual esquema, conforme al cual *corresponde a la coordinadora de sector* ejercer estas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y *eficacia en el fincamiento de responsabilidades*.

“El proyecto que se somete a la consideración de esa Soberanía forma parte de una estrategia que implica la actualización del marco jurídico *para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción*”.

El texto del Decreto se incluye en el **Anexo LVIII**.

Desaparición del Departamento del Distrito Federal

A mediados de 1996, el Presidente Zedillo, conjuntamente con los coordinadores de los grupos de los partidos políticos de la Cámara de Senadores, enviaron al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución para desaparecer el Departamento del Distrito Federal, y crear en su lugar una Jefatura de Gobierno electa directamente por los ciudadanos residentes en dicha entidad federativa. (Ver Exposición de Motivos y texto de la iniciativa en el **Anexo LIX**).

Tras esta modificación legal, la estructura orgánica del Ejecutivo se redujo a 19 dependencias:

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

Como complemento de esta importante reforma político-administrativa, la recientemente creada Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuso al Congreso de la Unión el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los siguientes términos:

“Decreto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

“Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.- Presentes.

“La *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, autoridad local de esta entidad federativa determinó *asumir un papel activo en el proceso de reforma política del Distrito Federal*, mismo que en esta ocasión se concreta en la elaboración de una iniciativa de reformas a leyes relacionadas con los *órganos públicos* en que descansa el *gobierno de la sede de los Poderes Federales*, ordenamientos que se encuentran en el ámbito de competencia del *Congreso de la Unión*.

“El interés de este órgano legislativo llevó a la formación de un grupo plural en que participaron seria y responsablemente los diversos partidos políticos que concurren en él, los cuales analizaron y debatieron en la misma forma los diversos temas que serían contemplados en el proyecto a elaborarse, fundamentalmente respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para finalmente arribar a este documento de convergencia que se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, iniciativa de

importante significación por involucrar a la norma fundamental de *organización y funcionamiento* del gobierno del Distrito Federal.

“En el proceso de la *reforma política del Distrito Federal*, ha sido un impulso significativo la mencionada *reforma constitucional*, que como una etapa crucial en la existencia de esta entidad, ha buscado para ella nuevas y mejores fórmulas para su mejor gobierno. En efecto, dicha reforma ha traído consigo nuevas características para el Distrito Federal, entre otras:

1. La *elección directa de un Jefe de Gobierno*, titular de la administración pública local, con lo que *se le suprime a ésta la naturaleza de una dependencia de la administración pública federal*; la atribución a éste de *las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública*, la intervención en el *proceso legislativo local* mediante la *presentación de iniciativas*, la facultad de *realizar observaciones* a las leyes que le envíe el órgano legislativo local y la promulgación y publicación de las mismas.

El texto del Decreto se presenta en el **Anexo LIX**.

Reestructuración de la Oficina de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 19 de diciembre de 1997)

A mediados de su administración, el Presidente Zedillo acordó reestructurar la Oficina de la Presidencia de la República para adecuar la integración de los gabinetes especializados que, si bien habían surgido durante la gestión del Presidente Luis Echeverría, se fue sistematizando su funcionamiento como parte de las tareas a cargo de las unidades de apoyo del Presidente de la República. A continuación se transcribe el contenido de dicho Acuerdo.

“Acuerdo por el que se reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República.”

“ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 7o. y 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

“CONSIDERANDO

“Que por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1992 se creó la Oficina de la Presidencia de la República, atribuyéndole *funciones* que actualmente desempeñan otras unidades de la Presidencia de la República;

“Que para la mejor atención de asuntos que en razón de sus respectivos ámbitos de competencia deben ser conocidos por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, resulta necesario la adecuación de los gabinetes previstos en el acuerdo a que se refiere el considerando anterior, y

“Que la actual estructura de la Oficina de la Presidencia de la República ya no responde a la distribución de responsabilidades en materia de asesoría técnica y coordinación de gabinetes y, por lo tanto, corresponde realizar las adecuaciones pertinentes, he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“Artículo 1o.- En la Presidencia de la República funcionarán gabinetes que tendrán por objeto proponer y dar seguimiento a la política del Ejecutivo Federal en materias del ámbito de competencia de varias *dependencias* o entidades de la Administración Pública Federal.

“Estos gabinetes serán:

- I. Agropecuario;
- II. De Desarrollo Social;
- III. Económico;
- IV. De Política Interior;
- V. De Política Exterior;
- VI. De Salud;
- VII. De Seguridad Nacional;
- VIII. De Turismo, y
- IX. Los demás que el Presidente de la República convoque.

“Artículo 2o.- Los gabinetes serán presididos por el titular del Ejecutivo Federal y estarán integrados por los Secretarios de Estado, titulares y directores de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, para cada gabinete, el Presidente de la República designe.

“A las reuniones de los gabinetes podrán asistir los servidores públicos que, en razón de los asuntos a tratar en cada reunión, sean convocados por acuerdo del Presidente de la República.

“Cada gabinete contará con un secretario técnico, nombrado por el Presidente de la República, y que dependerá del coordinador de asesores respectivo.

“Artículo 3o.- Los gabinetes se reunirán con la periodicidad que el Presidente de la República determine.

“Artículo 4o.- El Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior de la Presidencia de la República tendrá a su cargo el secretariado de los gabinetes de Política Interior, de Política Exterior, de Seguridad Nacional, y los demás que el Presidente de la República indique, así como el seguimiento de los acuerdos tomados en dichos gabinetes.

“El Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social tendrá a su cargo los secretariados de los gabinetes Agropecuario, de Desarrollo Social, Económico, de Salud, de Turismo, y los demás que el Presidente de la República indique, así como el seguimiento de los acuerdos tomados en dichos gabinetes.

“Artículo 5o.- En las materias relacionadas con los gabinetes bajo su coordinación, los coordinadores de asesores de la Presidencia de la República tendrán las funciones siguientes:

- I. Preparar las reuniones y recabar y revisar la documentación pertinente;
- II. Dar seguimiento a los acuerdos que se tomen en los gabinetes, así como a los demás acuerdos y órdenes presidenciales, e informar al Presidente de la República sobre su cumplimiento;
- III. Coordinar el apoyo técnico y la asesoría al Titular del Ejecutivo Federal;
- IV. Proveer los mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el Ejecutivo Federal, y
- V. Las demás que les encomiende expresamente el Presidente de la República.

“Artículo 6o.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los coordinadores de asesores de la Presidencia de la República la información y el apoyo que éstos requieran para el cumplimiento de sus funciones.

“TRANSITORIOS

“Primero.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“Segundo.- Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1992.

“Tercero.- El personal, recursos financieros y materiales con que contaba la Oficina de la Presidencia de la República pasarán a las coordinaciones de asesores a que se refiere este Acuerdo.

“Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete”.

Creación de la Policía Federal Preventiva dependiente de la Secretaría de Gobernación en 1998

A finales de 1998 se determinó crear la Policía Federal Preventiva como órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación. En virtud de que su establecimiento constituyó el paso previo para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública al inicio del sexenio siguiente, se incluyen en este volumen los fragmentos más destacados de la Exposición de Motivos para su creación.

Exposición de Motivos (Fragmentos)

“El *Estado de Derecho* no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo de una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social. Cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades que deben garantizar la seguridad pública y se mantienen los supuestos normativos del pasado, puede convertirse en *un impedimento* que favorece el ensanchamiento de la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras, y un aparato de prevención y persecución de los delitos que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

“Con base en estas consideraciones, el Constituyente Permanente reformó los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diciembre de 1994. Esta reforma permitió definir con precisión los distintos ámbitos de *la seguridad pública* y corresponsabilizar a *la federación, entidades federativas* y a *los municipios* en la tarea preventiva.

“El Sistema Nacional de Seguridad Pública creado desde entonces, ha permitido que el problema de la *seguridad pública* sea examinado y diagnosticado con *una perspectiva nacional* y replanteada en términos de una concurrencia de atribuciones de las que deben derivar objetivos y programas coincidentes, apoyos recíprocos, decisiones conjuntas y acciones congruentes.

“Hasta hoy esta actividad se desarrolla a través de distintas corporaciones que están adscritas a las *Secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes* y de *Hacienda y Crédito Público*, dependencias que tienen a su cargo, respectivamente, la dirección de *las policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal Federal*.

“La coordinación interinstitucional ha operado, hasta ahora, con relativa fluidez y eficacia, por medio de acuerdos administrativos suscritos entre los titulares de las respectivas *dependencias*. La pluralidad de ordenamientos reguladores, las distintas adscripciones administrativas y *la diversidad de mando*, tienen por consecuencia

la dispersión de esfuerzos y un inadecuado aprovechamiento de los recursos. Esta división deja descubiertos espacios de responsabilidad que, eventualmente, ninguna corporación asume para evitar extralimitación de facultades o invasión de competencias. Esta situación redundará en una respuesta no suficientemente satisfactoria en las funciones que corresponden al gobierno Federal en lo referente a la prevención del delito.

“Se requiere un cambio de fondo para que la Federación pueda cumplir debidamente su responsabilidad constitucional *preventiva del delito*. Ante la realidad imperante que nos exige fortalecer los instrumentos de combate a la delincuencia y mejorar orgánica y funcionalmente los *servicios de seguridad pública* a cargo de la Federación, el Ejecutivo a mi cargo ha considerado que es factible jurídicamente, necesaria como opción gubernativa y urgente como requerimiento social, dar un paso decisivo hacia la *unificación de los cuerpos de policía antes mencionados*, mediante la expedición de una ley que sustente la creación de una policía federal con funciones preventivas, la cual asumiría las atribuciones de esa naturaleza que han venido ejerciendo dichas corporaciones dependientes del Ejecutivo Federal.

“De ser aprobada esta medida se obtendrían mejores resultados inmediatos en el cumplimiento de las responsabilidades que por disposición constitucional corresponden a la Federación en materia de *seguridad pública*, pues la integración de un solo cuerpo de policía federal preventiva elimina los inconvenientes arriba señalados, al establecer una esfera de competencia claramente precisada y delimitada, en una sola adscripción administrativa, y un mando único centralizado. En lo operativo, se anularía el requisito de los acuerdos previos entre dos o más dependencias, se dispondría de un solo centro de información de y para sus actividades, y se facilitarían la coordinación con otros cuerpos de seguridad, conforme a las previsiones de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“Se establecería una *institución policial* con una esfera de competencia claramente delimitada a las funciones de *prevención del delito*, con una sola adscripción administrativa y un *mando único centralizado*, dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular es también, por disposición legal, quien preside el Consejo Nacional de Seguridad Pública. La institución cuya integración se pone a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, se *denominaría Policía Federal Preventiva*, para hacer patente la naturaleza de sus funciones y diferenciarla de la dependiente del *Ministerio Público de la Federación* con atribuciones distintas.

“La Policía Federal Preventiva tendría autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Se propone determinar que su ámbito de competencia será todo el territorio nacional, exclusivamente en lo que se refiere a la *materia federal* y con estricta observancia de las esferas y funciones que constitucional y legalmente corresponden a

las entidades federativas y a los municipios. Entre sus facultades estará la de prevenir la comisión de delitos federales, siempre que esta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u organismo público autónomo.

“La Policía Federal Preventiva estaría a cargo de un Comisionado nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del titular de la Secretaría de Gobernación. El Comisionado tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución. El Comisionado de la Policía Federal Preventiva deberá cumplir requisitos similares a los que se exigen para ser Procurador General de la República, salvo el título profesional de licenciado en derecho, ya que la naturaleza de sus funciones no hace indispensable ser perito en materia jurídica. En cambio, se establece que deberá contar con experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública.

“Se dispone asimismo, que los miembros de la Policía Federal Preventiva deberán cumplir con estrictos requisitos para ingresar y permanecer en la institución. A efecto de avanzar en la profesionalización se crearía el *servicio civil de carrera policial*, determinándose los requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento y permanencia en la institución, entre otros.

“La iniciativa comprende además, reformas a los siguientes ordenamientos: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Ley General de Población*, *Ley de Vías Generales de Comunicación*, *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*, *Ley Aduanera*, y *Ley del Servicio de Administración Tributaria*”.

La “Exposición de Motivos” completa, así como el Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales se presenta en el **Anexo LX**.

3. La primera alternancia postrevolucionaria (2006-2010)

3.1 Vicente Fox (1º/XII/2000 - 30/XI/2006)

Poco antes de comenzar el mandato del Presidente Fox, en septiembre del año 2000, el Grupo Parlamentario del PAN remitió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Seguridad Pública, y cambiar las atribuciones y el nombre de algunas Secretarías preexistentes. Si bien el Decreto fue promulgado el 30 de noviembre por el Presidente Zedillo, la responsabilidad de ejercerlo correspondió al día siguiente al nuevo Presidente de la República, Vicente Fox Quesada.

“Exposición de Motivos

“La Administración Pública Federal es el *instrumento* del poder público que da *sustento material* a las instituciones políticas. Así, a cada etapa de la historia patria ha correspondido una estructura orgánica adecuada a las necesidades y demandas de la población y a las prioridades nacionales. En este sentido, la Administración Pública Federal debe responder a estos retos, estructurándose de tal manera que convierta las leyes y los presupuestos en políticas públicas que den sustento material y legitimidad social al Gobierno.

“A partir del 2 de julio, el pueblo mexicano ha transitado de una etapa de su historia a otra, más democrática y más libre, en la que la única garantía de estabilidad y progreso es la gobernabilidad democrática sustentada en el Estado Constitucional de Derecho. En este contexto, resulta claro que la Administración Pública Federal debe responder al reto de adecuar su *estructura y funcionamiento* a las nuevas y urgentes demandas sociales.

“Del buen *funcionamiento* de la administración pública depende, en buena medida, la consolidación del sistema democrático. Por ello, los suscritos legisladores planteamos al Congreso la posibilidad de *cambiar la estructura* de nuestra Administración Pública Federal.

“El mandato emitido por los mexicanos en la pasada elección federal se dio en un entorno complejo, lleno de retos y oportunidades. Por un lado, la brutal e injusta pobreza de millones de mexicanos, la destrucción del medio ambiente y la impunidad contra la que clama el pueblo de México y por el otro, el fenómeno de la globalización, producto de los avances tecnológicos en la informática y las telecomunicaciones, así como las mutaciones en los procesos de creación de riqueza e intercambio comercial que generan una nueva sociedad global.

En este contexto, el nuevo Gobierno Federal tiene la enorme responsabilidad de convertir los retos en oportunidades y las oportunidades en beneficios sociales concretos. Para ello, cuenta esencialmente con las instituciones de la Administración Pública Federal.

“Las instituciones son el espacio social en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales. Sin duda, las instituciones son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos. Sin las instituciones, viviríamos en la anarquía y en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que nos llevaría al embrutecimiento y la desintegración de la sociedad.

“En esta lógica, es indispensable que las *instituciones de la Administración Pública Federal* sean lo suficientemente *flexibles y elásticas* para *adecuarse a los tiempos y a los cambios*.

“México está viviendo un momento crucial de su historia. El anhelo democrático ha dado pasos cruciales para su institucionalización. Sin embargo, las instituciones del Estado no tienen una imagen óptima a los ojos de los ciudadanos y en algunos casos, han perdido legitimidad para resolver los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales.

“Ante el sistema democrático al que ha accedido el pueblo de México, el gran reto del nuevo gobierno es evitar que el optimismo del pueblo se convierta en desesperanza.

“En nuestro régimen constitucional, el Poder Ejecutivo es quien *administra* la mayor parte de los *recursos* del Estado. Es por ello que una parte muy importante de la responsabilidad de los cambios se encuentra bajo su cuidado directo. En este contexto, la Administración Pública Federal es el *gran instrumento* del Poder Ejecutivo de la Unión para implementar las medidas que produzcan los resultados que la sociedad está esperando.

“En este sentido, si no ajustamos *la estructura* de la administración pública para que funcione *eficaz y eficientemente* a las condiciones que imponen los eventos mundiales y nacionales, corremos el riesgo de perder la batalla por la seguridad pública, la justicia y el desarrollo.

“Sabemos, por otro lado, que la democracia se institucionaliza y se legitima cuando produce resultados al ciudadano común; cuando su actuación se refleja en el bienestar cotidiano del pueblo y en la igualdad frente a la ley.

“Es menester decir a esta soberanía que la iniciativa que se presenta es parte de un *proceso integral de reestructuración de la Administración Pública Federal*, cuyo contenido va desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados.

“Se pretende un gobierno estratégico e inteligente, que actúe donde su capacidad de promoción y regulación genere justicia y progreso y que *no intervenga donde pueda entorpecer el desarrollo*. Un gobierno que, utilizando los beneficios de la tecnología, pueda ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos con un sentido profundamente humano.

Secretaría de Gobernación y Secretaría de Seguridad Pública

“En consonancia con lo anterior, las transformaciones propuestas al conjunto de atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación responden a la necesidad que enfrenta el país de renovar la forma en que el Gobierno asume y desahoga, en el ámbito federal, responsabilidades en el ramo de la gobernación. Los ajustes que se proponen responden a una nueva

concepción que considera las circunstancias actuales del país, misma que reclama, como parte fundamental, la democratización del ejercicio del poder público. De ser aprobadas las reformas propuestas en este ámbito, corresponderá al titular del Ejecutivo Federal ejercer la facultad que la ley le otorga de emitir el reglamento interior de la dependencia, para acompañar estas reformas legales con el correspondiente esquema de *reorganización interna* de la dependencia.

“Consecuentemente, a partir de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se someten a la consideración de esta soberanía, es interés de Acción Nacional que tenga lugar un proceso de transformación de la Secretaría de Gobernación, de manera que ésta pase a ser un instrumento que dé soporte a la nueva gobernabilidad democrática de México.

“En este propósito, resulta impostergable que la Administración Pública Federal, en general y la Secretaría de Gobernación, en particular, concentren su actuar en la realización de las tareas propias de una gobernabilidad democrática e incluyente, que tiene su expresión en una sociedad plural, como la mexicana, en la construcción de consensos.

“Como resultado de lo anterior, Acción Nacional concibe como una responsabilidad fundamental, que debe reflejarse en el ejercicio del conjunto de las atribuciones que la Ley Orgánica encomienda a la Secretaría de Gobernación, el uso del diálogo y la negociación como vías privilegiadas para alcanzar las convergencias y acuerdos; la contribución al reestablecimiento del Estado de Derecho; la promoción de una interacción intensa entre los poderes federales; el impulso al trabajo permanente con autoridades de entidades federativas y municipios; el fomento a la participación ciudadana en la toma de decisiones; el transparentar las instituciones, para fortalecerlas, reglarlas y hacerlas funcionales; el mantener una relación abierta y transparente del Ejecutivo con los medios de comunicación y el promover el respeto al derecho a la información.

“Para ello, resultará especialmente importante tomar en consideración una serie de factores que, necesariamente, incidirán en la actuación de la dependencia que tendrá la responsabilidad de promover el diálogo para alcanzar acuerdos, de cuidar la vigencia del Estado de Derecho.

“En función de lo expresado hasta ahora, se pretende que la Secretaría de Gobernación, pueda concentrar más su atención en aportar su contribución a la construcción de la gobernabilidad democrática del país, tanto mediante la construcción de acuerdos surgidos de la convergencia política, como de la aplicación de la ley, que permitan: sustentar la unidad nacional, preservar la cohesión social, fortalecer las instituciones de gobierno y, a la vez, dar impulso a la reforma del Estado mediante la promoción de una actitud que haga posible adaptar las instituciones políticas a la nueva circunstancia del país.

“A la luz de la nueva misión y objetivos que se pretende guíen el trabajo de la Secretaría de Gobernación, actualmente existen funciones que no están directamente vinculadas a la tarea de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional pone a consideración de este Honorable órgano legislativo la transferencia de las siguientes *funciones* a otros ramos de la Administración Pública Federal: la reivindicación de la propiedad de la nación; la de seguridad pública, que hoy desempeña la Subsecretaría de Seguridad Pública; y la de promover la producción cinematográfica, de radio, de televisión y editorial, así como administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal.

Reivindicación de la propiedad de la nación

“Estimamos que la función de reivindicar la propiedad de la nación que hoy corresponde a la Secretaría de Gobernación debe ser responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dado que ésta es la dependencia encargada de conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, de administrar los inmuebles de propiedad federal que no estén asignados a otra dependencia y de regular la adquisición y el destino de los inmuebles de la administración.

Seguridad Pública

“La creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país. Adicionalmente, considera innegable que durante las dos últimas décadas del siglo xx la mayor parte del mundo ha vivido un acelerado incremento de la violencia y la delincuencia. Estos fenómenos han crecido a la par de conflictos y rezagos políticos, económicos, sociales y culturales, presentes por igual, aunque en distinta magnitud, tanto en el mundo desarrollado, como en las naciones en desarrollo. Frente a todo ello, ha crecido el consenso internacional que reconoce las evidencias de que el modelo tradicional para enfrentar la *inseguridad*, la *delincuencia* y la *violencia*, basado principalmente en el *control* y la *represión penal*, es insuficiente y en algunos casos francamente inadecuado.

“México no ha estado exento de los fenómenos descritos. Durante las últimas dos décadas, los mexicanos fuimos testigos de un incremento inédito de la delincuencia y de las manifestaciones violentas asociadas a la misma. Con ello, dos factores se hicieron evidentes; por un lado, la necesidad de replantear el concepto mismo de la política criminal, a efecto de rebasar sus límites meramente penales, para incorporar una visión más amplia que anteponga la atención social hacia las causas de violencia y la delincuencia, sobre la atención penal con respecto a los efectos de las mismas; el segundo factor fue la urgencia de introducir a las instituciones de seguridad pública y justicia penal en un proceso de *actualización*, *modernización* y *control*, efectivamente

adecuado no sólo a nuestro régimen constitucional de garantías, sino a la creciente demanda democratizadora de la sociedad mexicana.

“En cuanto al segundo factor, la inexistencia de órganos responsables de la *seguridad pública* capaces de aportar esfuerzos eficientes y eficaces frente a la inseguridad y la violencia, a la par de la descomposición del tejido social provocada por las mismas, obligó al Estado mexicano a abrir las puertas hacia la transformación integral y progresiva de dichos órganos, así como a crear nuevas herramientas que permitieran avanzar de manera más efectiva hacia la plena independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación. En los dos casos, los avances han sido significativos, pero a todas luces insuficientes.

“De manera específica, en cuanto a lo primero, destaca la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ahora sostenemos que los mayores esfuerzos de cada uno de sus integrantes deben encaminarse a lograr la adecuación de los instrumentos de operación de tal sistema, desde luego en un plano federalista de respeto, concierto y corresponsabilidad.

“El Poder Ejecutivo Federal es precisamente una de las partes que debe aportar sus mejores esfuerzos y los mayores recursos posibles, para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública sea el conducto natural a través del cual se consolide la modernización de las instituciones responsables de esa función pública, siempre en el marco del Estado democrático y de derecho.

“En efecto, el Ejecutivo Federal ha desarrollado de manera reciente esfuerzos inéditos en materia de seguridad pública, entre los cuales destaca la iniciativa para crear la Policía Federal Preventiva, misma que fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión, donde se lograron los consensos necesarios a favor de su creación sobre bases legislativas. Pero éste y otros órganos encargados de la función policial federal aún presentan resultados y desarrollo insuficientes o incluso franca marginación del Estado de Derecho, entre otras razones porque las instituciones policiales fueron, hasta hace muy poco, *excluidas históricamente de la modernización del Estado*.

“En anteriores circunstancias históricas, la superposición de las *agendas política y de seguridad pública* en el marco de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, no fue objeto de mayores cuestionamientos. Hoy día, sin embargo, los fenómenos sociales que tienen que ver con el delito son mucho más profundos, complejos y diversos, motivo por el cual el Ejecutivo Federal debe incorporar la atención hacia los mismos, bajo los criterios de una *política criminal de prevención del delito*, altamente especializada, diseñada y ejecutada al margen de consideraciones de *oportunidad política*.

“Es así como se propone crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la *política criminal federal*, mediante una

sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la *prevención del delito* sobre la *represión* y dando prioridad a la participación ciudadana, todo lo anterior en estricto apego al estado democrático y de derecho por el cual los mexicanos nos hemos inclinado.

“Es responsabilidad de la Secretaría aquí propuesta desarrollar las políticas de seguridad pública, así como diseñar y ejecutar la política criminal en el ámbito federal, de manera tal que garantice la efectiva *prevención del delito*.”

“Por tanto, la conducción de las acciones para la *prevención* de los delitos federales por parte del Ejecutivo Federal será competencia exclusiva de la Secretaría, con lo que se clarifica la distribución de funciones de las diversas instituciones de gobierno que atienden el fenómeno delictivo, corrigiendo así la confusión que en ocasiones priva con relación a las actividades de *investigación* y *persecución* de los delitos.”

“Debido a la atribución conferida a la Secretaría para instrumentar la política en seguridad pública, es necesaria su opinión para concretar propuestas técnicamente válidas y ordenar los esfuerzos de las instituciones que atienden el fenómeno delictivo, con pleno respeto a su ámbito de competencia y al ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.”

“Uno de los aspectos que permitirán avances sustanciales en la seguridad pública es la orientación integradora en la búsqueda de soluciones, hecho que dará paso a la concentración de esfuerzos sobre la base de la adecuada división del trabajo, sustituyendo así la reiterada inclinación de *atender todos a la vez y bajo su propia óptica* la inseguridad, la delincuencia y los fenómenos asociados a las mismas.”

“Como se ha venido explicando, la distinción *orgánica* entre la agenda política y la de seguridad pública supone que las *funciones* en esta materia que hasta el momento han sido atribución de la Secretaría de Gobernación, se trasladan a la Secretaría que se propone crear, ya que ésta será la responsable de *diseñar* la política criminal del Gobierno Federal. Es así como resulta lógico que la representación del Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Presidencia de su consejo, recaiga en el titular de la Secretaría de Seguridad.”

“En la misma lógica, se propone que el Secretario de Seguridad Pública tenga la facultad de designar al titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta reforma nos parece imprescindible para asegurar que la Secretaría y el Sistema de Seguridad Pública estén unificados bajo un mismo mando y dirigidos con criterios estrictamente técnicos, ajenos a las circunstancias propias del ambiente político.”

“En este sentido, se establece la facultad de proponer en el Consejo Nacional de Seguridad Pública todo aquello que permita una adecuada coordinación en todo el territorio nacional, con respecto a la competencia de la Secretaría, como soporte integrador de una política nacional, pero siempre con respeto al ámbito de atribuciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en materia de seguridad pública. La Secretaría aportará propuestas de política, programas y acciones a través de los cuales se avance con mayor celeridad hacia la suma armónica de los recursos y esfuerzos de cada orden de gobierno, aprovechando el conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“Todas las instituciones, recursos y esfuerzos mediante los cuales se lleva a cabo la función policial federal preventiva serán concentrados en esta Secretaría en la estructura de la *Policía Federal Preventiva*. Ninguna otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal ejercerá por sí misma funciones de policía preventiva, sino que, cuando por la naturaleza de sus actividades sea necesaria la presencia de representantes de la autoridad para prevenir la comisión de delitos, recibirán el auxilio de la Policía Federal Preventiva, la cual, en obvia congruencia, dependerá de la Secretaría que aquí se propone. Sobre este particular se abundará más adelante.

“Una sola policía federal preventiva permitirá congruencia e integración de recursos y esfuerzos y evitará, por tanto, duplicidades, dispersión e ineficiencias. Esta policía realizará actividades exclusivamente circunscritas a la prevención del delito y, sólo a petición expresa del Ministerio Público de la Federación y, en su caso, de otras autoridades competentes, llevará a cabo actividades de auxilio hacia las mismas.

“Es importante insistir que la Policía Federal Preventiva será, bajo la estructura de esta Secretaría, un instrumento, entre otros, integrado al diseño y ejecución de una política integral de prevención del delito, que habrá de involucrar de manera prioritaria acciones de orden social, con lo cual se dejará atrás la idea de que dicha prevención sólo es responsabilidad de la policía y el sistema de justicia penal.

“Desde luego, será esta Secretaría la institución donde se llevará a cabo la inteligencia policial para la prevención del delito. Es evidente que esta actividad ha sido en incontables ocasiones motivo de descrédito por parte de la sociedad. Por tanto, se hará una revisión minuciosa de la misma y se establecerán normas y procedimientos que garanticen el estricto apego a los *derechos humanos* en las tareas de recopilación, análisis y procesamiento de información para la prevención de delitos. En congruencia con los anteriores argumentos, si bien las labores de inteligencia ofrecerán información relevante tanto para la prevención, como para la investigación y persecución de delitos, en ningún caso involucrará actividades que la Constitución confiere exclusivamente al Ministerio Público.

“La anterior administración creó la Policía Federal Preventiva, a efecto de unificar en la misma a todas las instituciones policiales responsables de prevenir las faltas

administrativas y los delitos de orden federal. Al no existir una dependencia federal responsable exclusivamente de la seguridad pública, la Policía Federal Preventiva fue ubicada bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación. Con la creación de la Secretaría que aquí se propone y el traslado hacia la misma de dicha policía, la función policial federal obedecerá a directrices exclusivamente acordes a las necesidades profesionales y técnicas de este servicio público.

“La función policial federal quedará orgánicamente desvinculada de la dependencia responsable de conducir la política interior, con lo cual se cerrará el paso a la tendencia histórica de sujetar el desempeño de la *policía* a necesidades y coyunturas de *orden político*.

“La neutralización política de la función policial federal garantizará la eficacia de los principios constitucionales de actuación policial, es decir: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; principios que obligan a hacer de la función policial federal un proyecto de vida, cuyo desarrollo estará regulado en un servicio civil de carrera de alta especialización, administrado por esta Secretaría.

“No se puede pensar en policías profesionales a quienes no se les asegure el respeto a sus derechos y dignidad. La Secretaría garantizará, de igual manera, el cumplimiento inexcusable de las obligaciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva y la satisfacción de sus derechos y expectativas. Se destinarán los mayores recursos posibles para que cada policía federal encuentre en su actividad, un sistema de prestaciones acorde a los riesgos inherentes a su responsabilidad.

“Tradicionalmente, la autorización para la portación de armas de fuego ha sido atribución de la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, cuando dicha autorización se otorga a empleados e instituciones policiales federales, también participa la Secretaría de Gobernación, en correspondencia a su ámbito de competencia en materia de seguridad pública. Las características propuestas para la Secretaría de Seguridad Pública conllevan la necesidad de que sea ésta la que, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, asuma la facultad de autorización antes descrita.

“Con el traslado de las funciones que en materia de seguridad pública actualmente ejerce la Secretaría de Gobernación, es indispensable hacer lo propio con la correspondiente a las autorizaciones y supervisión de las empresas que prestan *servicios privados de seguridad* en dos o más entidades federativas.

“En otro orden de ideas, la iniciativa que se presenta busca establecer nuevas bases orgánicas para el ejercicio de las funciones que en materia de justicia de menores y penitenciaria tiene encomendadas el Ejecutivo Federal en el entendido de que las facultades actualmente desempeñadas en estas materias por la Secretaría de Gobernación, entre ellas, las de administrar, construir, vigilar y dar mantenimiento a

los establecimientos federales, así como a la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y el Distrito Federal no corresponden con el carácter eminentemente político de las actividades que dicha dependencia debe ejercer, sino que, por el contrario, guardan estrecha vinculación con la actividad jurisdiccional de la *autoridad judicial*.

“La ejecución de las sanciones penales para adultos y las medidas para menores consiste, en efecto, en una actividad que la administración realiza en auxilio de la justicia penal, de ahí la necesidad de apartarla de las interferencias de la actividad política del Ejecutivo y limitarla a la aplicación, individualización y materialización de normas jurídicas y decisiones judiciales.

“La iniciativa propone la adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública de las unidades administrativas encargadas de las labores de planeación, organización y gestión, de las tareas de construcción, adquisición, mantenimiento y administración de los *establecimientos carcelarios federales*, así como de la conducción de las acciones de coordinación en la materia con los distintos niveles de gobierno.

“Asimismo, el hecho de adscribir las facultades que actualmente tiene la Secretaría de Gobernación en materia de menores infractores permitirá dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales que tiene nuestro país en esta materia.

“El carácter técnico de la nueva dependencia, ajeno a las vicisitudes, tiempos y prioridades de la *actividad política*, permitirá fortalecer y profesionalizar el servicio penitenciario y, con ello, llevar a cabo los ajustes que reclama el complejo carcelario del país, entre los que destaca la necesidad de aliviar a las entidades federativas y al Distrito Federal de la carga financiera que ocasiona la indebida transferencia de las responsabilidades de la Federación, en relación con los internos del fuero federal alojados en establecimientos de carácter local.

“Con la transferencia a la propuesta Secretaría de Seguridad Pública, de las funciones vinculadas a ese ámbito, hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación, ésta vería fortalecida su capacidad para prestar singular atención al desempeño de otras funciones relevantes a su cargo, como la de fungir como conducto institucional del Ejecutivo para la comunicación con los otros poderes y con los órganos constitucionales autónomos.

“Nuestra Constitución otorga al Ejecutivo Federal una participación limitada en el proceso legislativo. En su derecho de iniciativa y en la facultad que tiene de vetar, con las limitaciones que la Ley Fundamental le impone las decisiones del Legislativo. De ahí la importancia del diálogo y de la cooperación entre ambos poderes, diálogo en que la Secretaría de Gobernación tiene una participación medular.

Administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal

“De modo semejante, la coordinación y administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal debe dejar de ser atribución de la Secretaría de Gobernación y corresponder a la Secretaría de Educación Pública. De igual modo, se propone transferir a esta Secretaría la facultad de promover la producción de cine, radio, televisión e industria editorial. La agencia de noticias Notimex se mantiene en la Secretaría de Gobernación, cumpliendo las funciones que actualmente realiza.

“Por otro lado y por razones de técnica legislativa, la iniciativa propone una nueva redacción del artículo 27 de la mencionada ley, bajo nuevos criterios y un concepto democrático del ejercicio del poder público.

“Las labores propias del Poder Ejecutivo exigen mantener una comunicación expedita y permanente con las instancias creadas por la Constitución para fungir como vías de articulación y representación de la voluntad de los ciudadanos organizados para participar en política: los partidos y las agrupaciones políticas. La nueva redacción del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal busca, entre otros propósitos, explicitar el servicio que la Secretaría de Gobernación debe brindar al titular del Ejecutivo Federal en la gestión y ejecución cotidiana de los enlaces con partidos y agrupaciones políticas. Las ideas, principios, programas y plataformas de los partidos se hacen presentes en los órganos de gobierno con los que el Poder Ejecutivo Federal debe interactuar, en los tres órdenes de gobierno, en el ejercicio de las responsabilidades que le encomienda la Constitución. De ahí la importancia de esta función que la Secretaría de Gobernación viene ya desempeñando y que se propone explicitar en ley, de la misma forma que su función de fungir como vínculo del Ejecutivo Federal con organizaciones sociales para abordar asuntos políticos.

“El fomento de la participación ciudadana y de una cultura política democrática que se extienda a las autoridades, a los ciudadanos y a las instituciones sociales, es otra importante tarea que a la Secretaría de Gobernación corresponde cumplir. La gobernabilidad democrática encuentra uno de sus sustentos fundamentales en la presencia en estos sujetos de valores, inclinaciones, conocimientos y destrezas funcionales a ella. El proceso de toma de decisiones en una democracia se busca enriquecer mediante la participación activa de los ciudadanos. En los ciudadanos radica un enorme potencial que los mexicanos no debemos desperdiciar.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

“La iniciativa plantea transferir a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, antes, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las facultades que se tenían encomendadas en materia de pesca a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuya denominación se propone cambiar a

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

“No se trata de una transferencia absoluta, pues algunas de las facultades que actualmente contiene la Ley de Pesca corresponden fundamentalmente al amparo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Por ello se propone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales conserve las facultades de inspección, sanciones y sustanciación de recursos en materia de equilibrio ecológico contempladas en las fracciones I, V y VI del artículo 3º. de la Ley de Pesca.

Secretaría de Desarrollo Social

“Proponemos que esta Secretaría cambie su denominación a Secretaría de Desarrollo Humano,¹⁰⁹ transformando una visión asistencialista y marginal del desarrollo de la persona para buscar mediante la promoción de sus capacidades su pleno desarrollo como individuo. Indudablemente, se considera a la persona humana en su doble aspecto: en su desarrollo individual y en su desarrollo social, entendiendo que el medio ambiente y social que rodea a la persona humana, tiene impacto decisivo en su desarrollo individual.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

“En la iniciativa planteamos el cambio de denominación de esta dependencia por el de Secretaría de Economía. La nueva denominación pretende comprender el impulso que a los ámbitos del desarrollo industrial y del comercio exterior debe dar el Gobierno de la República. Se estima que en la terminología empleada en el cambio de denominación, se comprenda hasta donde es posible, exhaustivamente las actividades que en estos dos renglones realiza el país. El deterioro de la micro y mediana empresas es un hecho que no amerita prueba, pues es por todos conocido. El país requiere, con urgencia, el fortalecimiento de la micro, mediana y pequeña empresas industrial y comercial. En este sentido, la creación y multiplicación de cadenas de estas unidades económicas es el gran reto que tendrá la nueva Secretaría de Economía. Por lo anterior, se explica la transferencia de la actual facultad que tiene la Secretaría de Desarrollo Social en la fracción X del artículo 32 de la ley que se modifica, a la Secretaría de Economía”.

Como consecuencia de esta iniciativa de reformas, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó integrada por veintiuna dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Seguridad Pública;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

¹⁰⁹ Esta propuesta de reforma no fue aceptada por el Congreso Federal.

Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
Procuraduría General de la República.
(El texto de las atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal se presenta en el **Anexo LXI**).

Creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

Cuatro días después de tomar posesión como Presidente de la República el Lic. Vicente Fox, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación (4 de diciembre de 2000) el Acuerdo emitido el 1º de diciembre que reformaba diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, particularmente el Artículo 8º. en el que se señalaba que “el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará 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 dicha reforma, el Presidente Fox acordó la creación de una estructura orgánica y funcional de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia francamente novedosa, similar a la existente en la Presidencia de los Estados Unidos de América. De esta manera, a partir del 4 de diciembre de 2000 la Oficina Ejecutiva de la Presidencia quedó integrada por doce Unidades con diferentes funciones y denominaciones, como se describe a continuación:

“Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 4 de diciembre de 2000)

“VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

“CONSIDERANDO

“Que el gobierno federal a mi cargo se ha comprometido a fomentar una administración *eficiente y coordinada* que cumpla los objetivos que le han sido encomendados;

“Que los cambios que son necesarios realizar en las dependencias y entidades de la administración pública federal deben ser ordenados y coordinados con el objeto de seguir un rumbo único de Nación;

“Que el gobierno federal debe propiciar la evaluación constante de su actuación con el objeto de cumplir las expectativas que la sociedad ha puesto en él;

“Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que dentro de la Presidencia de la República establezca las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes para el mejor *despacho* de los asuntos;

“Que el Titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las acciones de las *secretarías* o *dependencias* que tengan que ver con *proyectos estratégicos*, sigan un *proceso coherente y sinérgico*, a efecto de lograr resultados en los tiempos previstos, y

“Que en este orden de ideas, se considera necesario llevar a cabo una *reestructuración* de las áreas que apoyan al Titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de *modernizar* su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más *coordinada y especializada*, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades, he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“ARTÍCULO 1. Se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual tendrá a su cargo el desempeño de las atribuciones que le encomiende el presente Acuerdo.

“ARTÍCULO 2. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. *Oficina* de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. *Oficina* de la Presidencia para las *Políticas Públicas*;
- III. *Oficina* de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
- IV. *Comisión* de Orden y Respeto;
- V. *Comisión* para el Crecimiento con Calidad;
- VI. *Comisión* para el Desarrollo Social y *Humano*;
- VII. *Oficina* de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- VIII. *Oficina* de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;

- IX. *Oficina* de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
- X. *Coordinación Presidencial* para la Alianza Ciudadana;
- XI. *Dirección General* de Administración, y
- XII. *Secretariado Técnico*.

“ARTÍCULO 3. Al frente de cada una de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“ARTÍCULO 4. Las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“ARTÍCULO 5. El *Secretariado Técnico* de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique.

“ARTÍCULO 6. Las dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstos requieran para el cumplimiento de sus funciones.

“TRANSITORIOS

“SEGUNDO. Se abroga el Acuerdo por el que se Reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga el Diverso que Creó la Oficina de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1997, excepto lo que se refiere al Gabinete de Seguridad Nacional previsto en el mismo.

“TERCERO. El personal, recursos financieros y materiales con que contaban la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social de la Presidencia de la República pasarán a las unidades administrativas que se crean en virtud del presente Acuerdo.

“La transferencia a que se refiere el párrafo anterior será realizada en los términos que determine el Director General de Administración de la Presidencia de la República.

“Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil”.

Primeras Reformas a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

Nueve días después, el 13 de diciembre, se publicó un nuevo Acuerdo para reformar los artículos 2 y 5 del anterior, a fin de incorporar a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, la Coordinación Presidencial para la Alianza Estratégica Ciudadana (que ya había sido creada en el acuerdo anterior) y para quitarle el adjetivo de “humano” a la Comisión de Desarrollo Social y reiterar que el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República sería responsabilidad del Secretario Particular del propio Presidente. A continuación se transcribe el contenido de dicho Acuerdo.

“Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 13 de diciembre de 2000)

“VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

“CONSIDERANDO

“Que por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de dos mil, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República;

“Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha pronunciado por una *participación ciudadana* más activa que colabore directamente con el gobierno para construir el país que los mexicanos esperan, por lo que ha considerado la creación de una unidad de asesoría de la Presidencia de la República encargada de *cuidar, fortalecer y fomentar las relaciones ciudadanas*, y

“Que el Secretario Particular del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe encargarse del Secretariado Técnico de la Presidencia de la República con el objeto de coordinar y dar seguimiento a los acuerdos que se tomen en las reuniones de Secretarios de Estado o demás servidores públicos federales con el Titular del Ejecutivo Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 2 y 5 del Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva del Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, para quedar como sigue:

“Artículo 2.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
- IV. Comisión de Orden y Respeto;
- V. Comisión para el Crecimiento con Calidad;
- VI. *Comisión para el Desarrollo Social*;
- VII. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
- IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
- X. *Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana*;
- XI. Dirección General de Administración, y
- XII. Secretariado Técnico.

“Artículo 5.- El Secretariado Técnico de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique”.

“Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de diciembre de dos mil”.

Nuevas Reformas a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

El 9 de marzo de 2001 se reformó nuevamente el Acuerdo anterior a fin regresar a la Comisión de Desarrollo Social el adjetivo “humano”.

“Acuerdo por el que se reforma la fracción VI del Artículo 2 del diverso por el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 9 de marzo de 2001)

“VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

“CONSIDERANDO

“Que por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, mismo que fue reformado por diverso publicado el día 13 del mismo mes y año;

“Que la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia cuenta, entre otras unidades administrativas, con la Comisión para el Desarrollo Social;

“Que el Ejecutivo a mi cargo se ha pronunciado por un desarrollo social sustentado en primer término en el *desarrollo humano*, por lo que la unidad de Presidencia de la República que coordina los esfuerzos en materia de desarrollo social debe enfocarse asimismo al crecimiento y bienestar *del ser humano*, y

“Que en virtud de lo anterior se estima pertinente modificar la denominación de la Comisión para el Desarrollo Social por la de Comisión para el Desarrollo Social y *Humano*, he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción VI del artículo 2 del Acuerdo por el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, para quedar como sigue:

“Artículo 2.-

I a V.

VI. Comisión para el Desarrollo Social y *Humano*;

VII a XII

“Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de marzo de dos mil uno”.

Más Reformas a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

El 1º. de agosto del 2003 se modificó nuevamente la estructura de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia para reducirla a solo siete unidades, y encargar las funciones de Comunicación Social a su Secretario Particular.

“Acuerdo que establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 1º. de agosto de 2003)

“VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

“CONSIDERANDO

“Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá contar, para el mejor despacho de los asuntos, con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que considere convenientes de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República;

“Que en ejercicio de esa facultad, fueron creadas diversas unidades administrativas que colaboraron en el desempeño de las atribuciones constitucionales y legales encomendadas al Titular del Ejecutivo Federal;

“Que constituye una meta de la administración a mi cargo, que su funcionamiento se realice con el más alto grado de eficiencia y de coordinación, a efecto de cumplir con los objetivos que la sociedad mexicana le ha encomendado;

“Que para lograr su objetivo, el Gobierno Federal realiza evaluaciones constantes respecto a las unidades administrativas que le prestan apoyo técnico de manera directa al Titular del Ejecutivo Federal con el propósito de adecuar su estructura a los actuales requerimientos;

“Que concluida la primera etapa de gobierno, diversas unidades de Presidencia de la República destacaron por su intervención en el establecimiento de criterios y objetivos a seguir en la presente administración, por lo que recientemente *fueron transferidas a diversas dependencias* de la Administración Pública Federal a efecto de que contribuyan con sus funciones *desde una posición más operativa* ;

“Que, además, el Titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las políticas y acciones de las dependencias y entidades sigan un proceso *coherente y sinérgico* , a efecto de lograr *resultados eficientes* , y

“Que en este orden de ideas, se considera necesario llevar a cabo una *reestructuración* de las áreas que apoyan al Titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de *modernizar su funcionamiento* para lograr una organización del trabajo *más coordinada y especializada* , he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“Artículo 1.- La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
- IV. *Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía* ;
- V. *Coordinación General de Opinión Pública e Imagen* ;
- VI. Secretaría Particular, y
- VII. Dirección General de Administración.

“El Presidente de la República contará, asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial, en términos del reglamento que lo rige.

“Artículo 2.- Las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 3.- Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 4.- El Presidente de la República contará con los siguientes *gabinetes* especializados:

- I. Seguridad Nacional;
- II. Desarrollo Social y *Humano*;
- III. Económico;
- IV. Político, y
- V. Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal.

“En dichos gabinetes participarán los Secretarios de Estado y demás servidores públicos que determine el Presidente de la República, con el objeto de analizar, definir y evaluar *políticas, estrategias y acciones* que sean competencia concurrente de varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

“Artículo 5.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstas requieran para el cumplimiento de sus funciones.

“TRANSITORIOS

“TERCERO.- Las funciones que venía desempeñando la *Coordinación General de Comunicación Social* de la Presidencia de la República que desaparece por virtud del presente Acuerdo, serán ejercidas por la *Secretaría Particular*.

“Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de julio de dos mil tres”.

Reformas finales a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

El 13 de diciembre del 2004 nuevamente se reformó la estructura de la Oficina de la Presidencia para dividir en dos a la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen dando nacimiento a la Coordinación General de Comunicación Social y cambiar la denominación de la Dirección General de Administración por la de Coordinación General de Administración.

“VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

“CONSIDERANDO

“Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá contar, para el mejor despacho de los asuntos, con

las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que considere convenientes de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República;

“Que se considera necesario *reestructurar* algunas de las unidades a que se refiere el considerando anterior, así como *modificar la denominación de la unidad encargada de las tareas de administración de la Presidencia de la República*, lo anterior con el propósito de que estén en posibilidad de realizar sus funciones de manera óptima, y que los cambios a que se refiere el presente instrumento no implicarán ninguna modificación salarial ni presupuestal, toda vez que se llevarán a cabo con los recursos humanos, financieros y materiales existentes, he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“Artículo 1.- La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
- IV. Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía;
- V. Coordinación General de *Comunicación Social*;
- VI. Coordinación General de *Opinión Pública e Imagen*;
- VII. Secretaría Particular, y
- VIII. *Coordinación General de Administración*.

“El Presidente de la República contará, asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial, en términos del reglamento que lo rige.

“Artículo 2.- Las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 3.- La *Coordinación General de Administración* tendrá a su cargo las funciones de asignación, enajenación, transferencia y, en general, de administración de los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y de telecomunicaciones de la Presidencia de la República. Para tales efectos dicha unidad administrativa *podrá suscribir toda clase de instrumentos jurídicos (sic)*.

“Artículo 4.- La Coordinación General de Comunicación Social es la unidad de apoyo técnico encargada de prestar a la ciudadanía y a los medios de comunicación los servicios informativos de la Presidencia de la República.

“Artículo 5.- Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 6.- El Presidente de la República contará con los siguientes gabinetes especializados:

- I. Seguridad Nacional;
- II. Desarrollo Social y Humano;
- III. Económico;
- IV. Político, y
- V. Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal.

“En dichos gabinetes participarán los Secretarios de Estado y demás servidores públicos que determine el Presidente de la República, con el objeto de analizar, definir y evaluar políticas, estrategias y acciones que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; asimismo, cada uno de dichos gabinetes podrán contar con el secretariado técnico que será coordinado por la Presidencia de la República.

“Artículo 7.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstas requieran para el cumplimiento de sus funciones.

“Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de diciembre de dos mil cuatro”.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera y la Transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la nueva Secretaría de la Función Pública

En abril del 2003, con la aprobación de la Ley que crea el Servicio Profesional de Carrera se modificaron nuevamente las atribuciones y el nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuya denominación pasó a ser ahora la de *Secretaría de la Función Pública* (D.O. del 10 de abril del 2003).

Exposición de Motivos (Fragmentos)

En la Exposición de Motivos presentada por los Senadores del Partido Acción Nacional, se hace referencia a que:

“La Ley Federal del Servicio Público Profesional crea la figura de Servidores Públicos de Carrera como un Cuerpo de Funcionarios del Estado Mexicano subordinados al Titular del Poder Ejecutivo Federal en turno, encargados de ejecutar las políticas de éste en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Este Cuerpo de Funcionarios está administrado por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, en la persona del Oficial Mayor o equivalente, pero será coordinado por la nueva Secretaría de la Función Pública que complementa en su enfoque y contenido a la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que constituye una visión más profunda que un simple cambio de nombre.

“La iniciativa excluye expresamente a los funcionarios públicos de alto nivel que por su condición y facultades, responden más a la orientación y política del gobierno en turno, que a las necesidades técnicas requeridas por el Servicio, por lo que se les excluye expresamente de esta ley al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Coordinadores Generales y equivalentes, los miembros de las Fuerzas Armadas o personal militarizado oficialmente, personal del sistema de Seguridad Pública, personal del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste, personal Docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines, personal investigador y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil que estén sujetos al pago por honorarios.

“Esto permitirá que los primeros niveles jerárquicos de la Administración Pública no estén desligados de la filosofía y propuestas políticas del gobernante en turno permitiendo orientar sus políticas en el sentido comprometido en su campaña electoral y en sus programas, e impide desviaciones en el Servicio al excluir expresamente a quienes forman parte de otros servicios de carrera y a los que son contratados por honorarios.

“Por otro permite a los Funcionarios Públicos de Carrera concursar con base en sus méritos y en igualdad de oportunidades para los puestos llamados de Enlace hasta Director General Adjunto conforme a las bases que esta misma Ley establece.

“Al mismo tiempo crea la figura de Funcionario de Libre Designación que permite a los Secretarios designar y remover libremente es decir, sin concurso, a los Directores Generales de las Dependencias, con la restricción de que deben cumplir los perfiles requeridos para el cargo y tener la categoría de Servidores Públicos de Carrera.

“Adicionalmente se crea la figura de Gabinete de Apoyo, la cual busca regularizar una situación que se da de facto en la Administración Pública Federal pero que causa distorsiones en su funcionamiento. Al permitir a los funcionarios que ocupen los

cargos de más alto nivel en la Administración como Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad y Coordinadores Generales y equivalentes poder contar con grupos de asesores de su confianza para que ocupen los cargos de secretarios particulares, asesores, secretarías privadas e incluso choferes y les puedan dar el nivel adecuado en su condición de miembros de un Gabinete de Apoyo, que ocupan temporalmente cargos en la Administración Pública pero que no son servidores de carrera.

“En este contexto, la creación de estos Gabinetes de Apoyo se limita a la capacidad presupuestal de la dependencia y a la prohibición expresa de realizar funciones directivas que corresponden por ley a la propia dependencia.

“Es fundamental mencionar que esta ley vincula aspectos administrativos de la administración del personal de carrera pero de ninguna manera tiene implicación en materia del trabajo, la cual se mantiene en los términos de las legislación aplicable, la cual ni se modifica, ni se adiciona, ni se deroga.

“El Servicio Público Profesional se desagrega en siete subsistemas para su funcionamiento a saber:

- a) Planeación y Desarrollo de Capital Humano;
- b) Reclutamiento;
- c) Selección;
- d) Formación;
- e) Desarrollo Profesional;
- f) Evaluación por Competencias y Resultados, y
- g) Reubicación y Separación”.

“ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI para quedar como sigue:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;
- XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

“Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- VI bis. Dirigir, organizar y operar el *Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;
- XVIII. Aprobar y registrar las *estructuras orgánicas y ocupacionales* de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; *previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*;
- XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;
- XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y
- XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos”.

La “Exposición de Motivos” completa, así como el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales se presenta en el **Anexo LXII**.

Desaparición de los Departamentos Administrativos como dependencias directas del Ejecutivo Federal

Casi a finales de la gestión del Presidente Fox, el Instituto Nacional de Administración Pública, al igual que lo había venido haciendo desde su fundación en 1955, realizó un Seminario con la idea de analizar y proponer las reformas de tipo orgánico y funcional que podrían ser adoptadas al inicio del siguiente sexenio. Entre dichas reflexiones surgió la pregunta de: ¿qué debía hacerse con la figura de los Departamentos Administrativos creados a partir de 1917?, dado que el último de ellos, el encargado del Gobierno del Distrito Federal en nombre del Presidente de la República, había desaparecido durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo.¹¹⁰

Quizá basadas en dicha reflexión, la bancada del Partido Verde Ecologista de la Cámara de Diputados, así como la del Partido Acción Nacional, remitieron al Congreso de la Unión sendas iniciativas para desaparecer de la Constitución y la Ley Orgánica, la figura de los “departamentos administrativos”. La crítica que en ambas iniciativas de desaparición de los departamentos administrativos se hizo a dichas dependencias que en su momento llegaron a jugar un papel importante en la evolución de la administración pública centralizada fue, en el caso de la del Partido Verde Ecologista, demasiado simplista y desconocedora de la importante función que, en su momento, desempeñó este nuevo tipo de dependencias directas del Ejecutivo Federal. Se trató más bien de *juna gran lanzada a moro muerto!*, pues era fácil prever que no habría gran resistencia a una iniciativa conducente a su desaparición formal en los textos jurídico-administrativos del orden federal, puesto que, para esa fecha, ya no existía ningún “departamento” de este tipo entre las dependencias directas del Ejecutivo Federal.

Las Iniciativas de los Grupos Parlamentarios del Partido Verde Ecologista y del Partido Acción Nacional, en la Cámara de Diputados

1. “Iniciativa que reforma diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario del PVEM, recibida en la Sesión del martes 6 de diciembre de 2005.

“Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en uso de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56

¹¹⁰ “Análisis y prospectiva de la Administración Pública Federal 2006-2012”. Revista de Administración Pública, No. 112, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., págs. 61 y 62.

del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al Pleno de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

“Exposición de Motivos

“En un Estado moderno, como el nuestro, debe analizarse la conveniencia de seguir manejando figuras jurídicas obsoletas como los departamentos administrativos, cuya labor se basaba en *prestar auxilio de servicios técnicos y de coordinación administrativa* para el Ejecutivo, pero que en la actualidad son inoperantes, pues han caído en desuso, ya que no existe ninguno dentro de la estructura administrativa que sigue estando a cargo del Poder Ejecutivo.

“Los departamentos administrativos, desde su creación en la Constitución de 1917, no funcionaron conforme a la naturaleza jurídica para la que había sido creada, sino sirvieron y siguieron sirviendo, para la *administración y control del propio Ejecutivo (sic)*.

“La historia nos enseña que a través de su devenir histórico, estos departamentos en vez de seguir los lineamientos de la Ley de Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos, y demás dependencias del Ejecutivo Federal, han servido para que el Ejecutivo tenga *el manejo y control* de la Administración Pública. (¡PUES PARA ESO SE CREABAN PRECISAMENTE!).

“Basta recordar que en el año de 1917, los tres departamentos administrativos que se crearon sirvieron para descentralizar (*sic*) la administración, no para el apoyo técnico administrativo para lo que fueron creados.

“En la administración de 1928, estos departamentos fueron utilizados para una función específica conforme a su naturaleza jurídica (*sic*), sin embargo el Ejecutivo logró (*sic*) que en la práctica estos departamentos no funcionaran en una forma ideal. De hecho sólo sirvieron para los intereses del Presidente en turno (*sic*).

“En ese mismo año se promovió la reforma constitucional que sustituía a la figura de Gobernador del Distrito Federal, por la de Jefe de Departamento, logrando el Ejecutivo de esta manera el control para nombrar y removerlo libremente, así como para evitar la duplicación de mandos en el ámbito territorial, por una parte del titular del Ejecutivo Federal y por la otra de los titulares de las municipalidades.

“En 1934 al Departamento Judicial se le cambió el nombre por el de Procuraduría General de la República, instrumento administrativo que existe actualmente para que el Ejecutivo tenga el monopolio de la acción penal, esto debido a que es él quien nombra y remueve libremente al Procurador.

“En el año de 1935 se cambió la denominación de Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal, por la de Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, esto se hizo para evitar que algunas de las *Secretarías* o *Departamentos Administrativos*, tuvieran preeminencia sobre las otras, para jerarquizar todos de la misma manera y así los departamentos administrativos tuvieran el mismo rango que una Secretaría de Estado (*sic*). Hecho que fue mal visto en esa época por los titulares de las Secretarías.

“En la administración de 1936 empiezan a desaparecer algunos de los siete departamentos que existieron hasta antes de esta fecha, que ya no eran funcionales para el Ejecutivo en turno, *reabsorbiendo sus funciones* las Secretarías de Estado respectivas; sin embargo, en 1937 se crean otros tres departamentos administrativos, como el Departamento de Ferrocarriles Nacionales, el cual fue sustituido posteriormente por un organismo descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México.

“Es a partir de 1937 que se determinó cambiar la naturaleza administrativa de algunos de los *departamentos administrativos*, convirtiéndolos en Secretarías de Estado, con lo cual se inicia una inconveniente tradición de considerar a los *departamentos* como pequeñas *Secretarías de Estado*, circunstancia que obligó a las posteriores administraciones a transformar en *Secretarías de Estados* a los *departamentos administrativos*, ya sea por atender presiones de tipo político o político-electoral de quienes eran sus titulares o aspiraban a serlo.

“De hecho el último departamento administrativo que existió hasta 1994 fue el Departamento del Distrito Federal, y que duró dentro de la legislación hasta 1998, como departamento administrativo, siendo modificada la denominación de su titular, nombrándosele Jefe de Gobierno, el cual se transformó en un cargo de elección popular.

“Es así que en nuestra Constitución, todavía se sigue contemplando la figura jurídica de *departamentos administrativos*, los cuales ya están en desuso y que continúan plasmadas como figuras de derecho positivo sin estar vigentes.

“El propósito de la presente iniciativa es que se reformen los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales todavía contemplan como figura jurídica a los departamentos administrativos.

“Como ha quedado demostrado, la ineficiencia e ineficacia con la que se manejaron estas figuras en su devenir histórico (*sic*), fueron las causas por lo que fueron subsumidas sus funciones administrativas por las Secretarías de Estado, o por otros instrumentos de carácter administrativo que han servido tanto jurídica como políticamente al Ejecutivo.

“Es por eso que dentro de la *organización de la Administración Pública* no se deben contemplar estas figuras en este momento histórico.

“En primer lugar porque en la práctica administrativa el concepto se refiere a determinadas áreas, que se manejan en las empresas privadas o públicas (*sic*), por ejemplo el *departamento* administrativo de recursos humanos, o el de recursos materiales, y no así como órganos administrativos, el concepto que se creó en 1917, era para que la administración pudiera manejar en forma organizada, sistemática y *técnicamente* un tema de la agenda del Ejecutivo.

“En segundo lugar, se deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo cree los departamentos administrativos, que sirvan a sus intereses (*sic*), lo cual no debemos permitir, por lo tanto debe desaparecer la figura mencionada, ya que hay que recordar que se han creado otro tipo de organismos como son los descentralizados, los desconcentrados, y las empresas de participación estatales, por lo que no se da una certidumbre jurídica al continuar usando un término como el de departamento administrativo que en la práctica ha caído en desuso.

“Es así que, de no llevarse a cabo la reforma, de eliminar la figura jurídica de Departamentos Administrativos estaríamos ante una incongruencia y una falta de lógica jurídica (*sic*). Pues a pesar de no existir la figura, la seguimos contemplando en nuestra ley fundamental.

“No debe pasar desapercibido que la función de la Administración Pública es la de proporcionar los bienes y servicios necesarios, para generar el bien común de la sociedad. Es decir, la administración tiene como misión servir de manera efectiva y eficaz a la sociedad, lo cual no se logrará hasta que haya una verdadera voluntad (*sic*).

“El que siga apareciendo en nuestra Carta Magna un instrumento administrativo no vigente provoca una incertidumbre jurídica, pues la misma podrá ser utilizada para fines personales del Ejecutivo (*sic*). La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

“Como lo establece en su obra de Derecho Administrativo, Gabino Fraga, la función administrativa, desde el punto de vista formal, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, y desde el punto de vista material como “la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.

“De lo antes expuesto, someto a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

“Único. Se reforman los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

2. “Iniciativa que reforma los Artículos 29, 82, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada Norma Patricia Saucedo Moreno, del Grupo Parlamentario del PAN, recibida en la Sesión del 9 de marzo de 2006.

“Exposición de Motivos

“La Administración Pública, que como país se estructura de manera interna, surge históricamente al integrarse una serie de requisitos para que ésta pueda llevarse a cabo, como es la obtención de soberanía estructurada como nación, el dominio de un territorio, y la monopolización de la fuerza pública, como estratos mínimos para que se dé su aparición.

“En nuestros antecedentes históricos podemos señalar que la Administración Pública data formalmente del siglo XIX, con un primer período comprendido entre 1821 y 1853, y la aparición de la administración *centralizada* y sus primeras Secretarías de Estado.

“Es importante acotar la diferencia entre la administración pública *centralizada* y la *descentralizada*, ya que para los efectos de esta propuesta es la primera la que nos atañe indicar, pues la *descentralizada* es preexistente al Estado mexicano mismo, constituido formalmente como tal, e integrado por instituciones como el Sistema Postal Mexicano, el Nacional Monte de Piedad y la Lotería Nacional, entre otros.

“Con la administración *centralizada* se ve surgir a la luz la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina y la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

“Para 1836 y con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales, surgen las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior, el primero de ellos absorbe y fusiona las funciones de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y a la *Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia*; y, por su parte, el Ministerio del Interior absorbe las funciones de Negocios Eclesiásticos y las Relaciones Interiores, tomando un carácter preeminente importante el Ministerio del Interior, por la relevancia de sus actividades.

“Años más tarde, en 1841, se lleva a cabo otra reorganización administrativa, surgiendo las actividades de Gobernación y de Instrucción Pública. Con la creación de las actividades y materia de Gobernación, se encargan tareas relativas con alojamiento, ayuntamientos, archivo general, árbitros municipales, asambleas o juntas departamentales, y muchas otras actividades.

“En 1843, se lleva a cabo otra reestructuración y se crean los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, y el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

“En el año de 1853 surge una nueva actividad, denominada “de Fomento”, y se llevan a cabo más modificaciones en las facultades de las Secretarías. De igual forma, durante 1858 con la nueva Constitución, no se modificó formalmente la administración *centralizada*, pero sí se modificaron las funciones de algunas dependencias con los efectos de la Guerra de los Tres Años, la lucha contra el Segundo Imperio y los efectos de la separación iglesia-Estado.

“En el período comprendido entre 1861 y 1867 aparecieron y desaparecieron *dependencias*, intercambiando entre ellas facultades y actividades.

“Con el gobierno de Porfirio Díaz, en los períodos comprendidos de 1891 y 1917, se contaría con las Secretarías de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, de Fomento, de Hacienda Crédito Público y Comercio, y de Comunicaciones y Obras Públicas, y algunas de ellas sufrirían durante el mismo período algunas modificaciones.

“La Constitución Política de 1917 trajo consigo innovaciones como la Ley de Secretarías de Estado, la desaparición de la Secretaría de Justicia y los *Departamentos Administrativos*.

“Surge el Departamento de Salubridad, encargado de la preparación de vacunas, vigilancia sobre venta y uso de sustancias venenosas, congresos sanitarios, policía sanitaria de puertos, costas y fronteras, y en general sobre la vigilancia sanitaria de la República.

“Posteriormente, también se crean el Departamento Universitario y el de Bellas Artes, heredando las funciones de la extinta Secretaría de Instrucción Pública porfiriana. Así también, se crea el Departamento de Estadística.

“Surgen otros, como el de Asistencia Social Infantil, el Departamento de Educación Física, el Departamento del Trabajo, el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, y muchos otros, como el Forestal y de Caza y Pesca, el Agrario, el de Asuntos Indígenas y el de Prensa y Publicidad.

“Así, podemos ver que la Constitución Política, como norma fundamental que rige los destinos de nuestra nación, estructurados jurídicamente en normas que armonizan nuestra vida en sociedad, es la encargada de contemplar la manera en que la organización administrativa se conforma, por ello, desde antecedentes remotos encontramos los primeros testimonios de los Departamentos Administrativos.

“Poco a poco esta serie de Departamentos Administrativos irían delegando sus actividades (*sic*) a las Secretarías de Estado, eliminando uno a uno su existencia, hasta quedar uno sólo, el Departamento del Distrito Federal.

“En el artículo 82, fracción VI, relativo a los requisitos para ser Presidente de la República, se propone la sustitución de la denominación relativa al Jefe de Departamento por la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, figura que sustituyó la anterior de Jefe del Departamento del Distrito Federal.

“Al desaparecer el último *departamento administrativo* y publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993 las reformas a la Constitución Política relativas a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, que venía a sustituir el departamento administrativo existente hasta entonces, no se planteó de igual manera la supresión del concepto de “departamento administrativo”, por lo que con la presente propuesta se viene a subsanar esa omisión (*sic*) y se actualiza la Norma Fundamental, llevándola a una realidad actuante.

“Así, con ello se cumple una función primaria de todo Congreso, y nuestra obligación como representantes populares de mantener la normatividad constitucional en una constante actualización normativa, que brinde certeza y evite la confusión.

“Por todo ello y con fundamento en lo anteriormente expuesto, presenté a esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con

“Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 29, 82, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Las dos iniciativas fueron dictaminadas conjuntamente el 26 de abril del 2006. El texto de la reforma aprobada finalmente se encuentra en el **Anexo LXIII**.

3.2 Felipe Calderón (1º/XII/2006 - 30/XI/2012)

A diferencia de lo ocurrido en los sexenios que van de 1958 al 2000, el Presidente Felipe Calderón no envió al inicio de su gestión gubernamental, ni propició que el grupo parlamentario de su partido remitiera al Congreso de la Unión una propuesta de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o su entonces equivalente. No fue sino hasta septiembre del 2009 cuando el Titular del Ejecutivo envió al Poder Legislativo Federal una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en la que proponía la desaparición de las Secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, y que no le fue autorizada por el Congreso de la Unión. A continuación se reproducen fragmentos de la Exposición de Motivos de dicha iniciativa.

“Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Fragmentos)”

“La función administrativa que realiza el Ejecutivo Federal tiene como objetivo último la satisfacción de los intereses colectivos, según las necesidades y prioridades que se van transformando en el tiempo; por tal razón, se considera que la Administración Pública Federal es *permanente* en el ejercicio de su función, pero es *dinámica* en su organización y estructura.

“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación se realiza conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, con sus múltiples reformas y adiciones posteriores, es el ordenamiento que determina cuáles son las dependencias del Ejecutivo Federal, así como los ramos administrativos que a cada una de ellas les corresponde ejecutar.

“El Ejecutivo Federal a mi cargo considera ineludible realizar una *reorganización del sector público* y, por ende, propone a la representación popular modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de que su estructura se ajuste a los retos nacionales y necesidades de la sociedad mexicana, teniendo como objetivo la satisfacción de los intereses colectivos de manera más eficiente, buscando evitar la duplicidad de funciones y reducir costos de operación.

“La necesidad de una reestructuración administrativa se abre paso en el marco de una de las más severas crisis financieras y económicas a nivel internacional, en la que el Gobierno Federal ha implementado una serie de importantes medidas que en su conjunto representan una estrategia integral para la *racionalización del gasto público*.

“Tales circunstancias representan una oportunidad óptima para fortalecer a la Administración Pública Federal, *agrupando en forma congruente el despacho de los asuntos del orden administrativo*, así como para *actualizar el marco normativo* de las dependencias involucradas y *reformar* aquellos aspectos que se encuentran obsoletos.

“En este contexto, la presente Iniciativa plantea la desaparición de las secretarías de la Función Pública, Reforma Agraria y de Turismo. Nótese que se trata de la supresión de las *estructuras* administrativas de esas dependencias, más no de eliminar las *funciones* que tienen asignadas o de soslayar la importante función administrativa a su cargo. El objetivo es *hacer más con menos*, aprovechando estructuras existentes y *evitando, además, posibles duplicidades*.

“De esta manera las funciones fundamentales de dichas dependencias –más no el gasto administrativo que hoy representan– se trasladarían a otras secretarías afines.

“Por otra parte, se establecen mecanismos y plazos específicos a fin de que los recursos destinados al servicio de las dependencias que desaparecen, así como sus asuntos en trámite, sean transferidos a las dependencias que las sustituyen, o bien a la Presidencia de la República, respectivamente, con la finalidad de que puedan iniciar la plena ejecución de sus nuevas funciones en un plazo razonable.

“Debe insistirse que la Iniciativa no implica un menoscabo en las *funciones sustantivas* que las leyes asignan a esas secretarías, ni tampoco significa una disminución en el nivel de atención a los intereses colectivos que tienen conferidos, sino que únicamente propone *nuevas formas de organización más eficientes*.

“En términos generales, el criterio que se ha optado para elegir a las dependencias que asumirían las funciones de las que desaparecerían, es el de seleccionar los *ramos administrativos* que funcionalmente resultan más compatibles; por ejemplo, si a la Secretaría de Economía le corresponde formular las políticas generales de industria y comercio interior, lo más lógico es que en éstas se incluya el desarrollo turístico, toda vez que es un importante componente de la actividad económica nacional.

“En este orden de ideas, en el caso de las secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo, salvo excepciones muy puntuales, se ha privilegiado trasladar las funciones en bloque a las secretarías de Desarrollo Social y de Economía, respectivamente. En el caso de la Secretaría de la Función Pública su competencia se distribuiría entre la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“Mención particular merece el traspaso de funciones de la Secretaría de la Función Pública, toda vez que, en este caso, se trata de que la Presidencia de la República determine y vigile ciertas políticas y directrices que impactan en forma transversal a la Administración Pública Federal en aspectos que implican la mejora de la gestión pública y la implantación de políticas de gobierno electrónico, entre otras.

“1. *Desaparición de la Secretaría de la Función Pública*

“La Secretaría de la Función Pública fue concebida originalmente como la dependencia encargada de la fiscalización del uso de los recursos públicos; así como la investigación de actos u omisiones de los servidores públicos que constituyan probables responsabilidades administrativas y la imposición de las sanciones correspondientes.

“En su competencia actual, a la Secretaría de la Función Pública se le ha encargado también la *mejora de la gestión pública*, la *evaluación del desempeño*, el *cumplimiento de los objetivos de los programas*, las *adquisiciones y obras públicas*, los *programas de gobierno digital*, la *conducción del servicio civil de carrera* y el *manejo del patrimonio inmobiliario nacional*.

“El cambio fundamental que se propone es la creación de la Contraloría General de la República, como una dependencia que focalice todos sus esfuerzos a las funciones relativas a la investigación de conductas u omisiones que probablemente constituyan responsabilidades administrativas, es decir, un órgano dedicado a vigilar el cumplimiento de la legalidad en el servicio público, la prevención y atención oportuna de los casos específicos de corrupción.

“El replanteamiento de las funciones en materia de *contraloría interna* en la Administración Pública Federal, conlleva la separación, por un lado, de las funciones de investigación de las conductas u omisiones de los servidores públicos constitutivas de responsabilidades administrativas y, por el otro, la competencia para imponer las sanciones correspondientes distintas a aquellas que correspondan a la autoridad jurisdiccional.

“Por otro lado, la iniciativa plantea la posibilidad de que los órganos internos de control, además de la función de investigación, conozcan de las responsabilidades administrativas que ameriten sanciones menores, señaladamente la amonestación pública o la privada, la suspensión menor a quince días o, incluso hasta treinta, en caso de reincidencia. Con ello se evitará llevar ante el Tribunal conductas que si bien pueden constituir una irregularidad sancionable, no ameritan poner en marcha todo un procedimiento del orden jurisdiccional para ser sancionadas.

“Como ya se señaló, los órganos internos de control quedarán adscritos orgánica y funcionalmente a la Contraloría General de la República, por lo que corresponderá a ésta nombrar a sus titulares; coordinar su actuación; homologar procedimientos; dictar las políticas de su actuación; solicitar la rendición de cuentas por sus actividades y, por consecuencia, conocer de las responsabilidades de los titulares de los citados órganos. De esta forma, los órganos internos de control se convertirían esencialmente en investigadores y, como consecuencia, habrán de reducir su estructura de forma tal que se generen importantes ahorros.

“Con la propuesta anterior se mantiene y refrenda el compromiso del Ejecutivo Federal a mi cargo de prevenir y combatir frontalmente la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

“Por lo que hace la materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, la propuesta que se somete a la consideración de esa Soberanía indica que corresponderá a la propia Contraloría General de la República asumir las funciones que al día de hoy competen en dichas materias a la Secretaría de la Función Pública.

“Lo anterior, dado que en estas materias debe existir un adecuado control normativo que dé certeza y seguridad jurídica tanto a las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal que realizan contrataciones, así como a los proveedores y contratistas, toda vez que es de suma relevancia y de la más alta sensibilidad el asegurar que el ejercicio del gasto público se apege a las normas que regulan tales materias.

“La Contraloría General de la República asumiría las funciones que implican la aplicación de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la atención de quejas, inconformidades, conciliaciones y la imposición de sanciones a proveedores y contratistas.

“El propósito es también el dictar las políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, a fin de controlar directamente las materias que son fundamentales para el ejercicio del gasto público, principalmente el de infraestructura que es una de las prioridades de esta administración; asimismo, el hecho de controlar directamente las funciones inherentes a dichas materias implicará, necesariamente, mayor agilidad y pronta atención de los procedimientos de conciliaciones, quejas e inconformidad es, dado que ello implica agilizar el gasto público.

“Con el objeto de que continúe la *mejora en la gestión pública*, se propone que esta función *se asuma directamente por la Presidencia de la República* y se desvincule de las actividades de contraloría, toda vez que el enfoque que debe prevalecer es el de la mejora continua y no el de sanción en aspectos que no tienen que ver con responsabilidades administrativas, sino con el fortalecimiento de la función administrativa y el desarrollo de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

“Otra función que implica una acción centralizada directamente desde la Presidencia de la República, tiene que ver con el establecimiento de políticas en materia de *gobierno electrónico*, las cuales impactan en forma transversal en toda la Administración Pública Federal.

“Las funciones indicadas requieren el impulso de acciones *desde la Presidencia de la República*, a efecto de estandarizar procedimientos y criterios para lograr un mayor y mejor control en la Administración Pública Federal.

“Ahora bien, por lo que se refiere a la administración del patrimonio inmobiliario federal, se plantea que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia que asuma las funciones que hoy en día viene realizando la Secretaría de la Función Pública, en virtud de que esa función se encuentra estrechamente vinculada con la racionalización en el ejercicio del gasto público para la administración, mantenimiento, conservación, mejora y estandarización del uso de espacios de los inmuebles que constituyen el patrimonio inmobiliario federal.

“Por su parte, el control en materia de servicios personales y, por consiguiente, la organización y dirección del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se consolidaría en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual ya tiene asignada la competencia en materia de servicios personales, lo que a su vez tiene una estrecha vinculación con el ejercicio del gasto público. Al efecto, se propone que previo dictamen de suficiencia presupuestal de la propia Secretaría, la *Presidencia de la República* apruebe las *estructuras orgánicas y ocupacionales*.

“2. *Desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria*

“En 1992, con la reforma al artículo 27 constitucional, el Constituyente Permanente declaró concluido el reparto agrario y, por ende, la dotación de tierras a ejidos y comunidades, así como la creación de centros de población, funciones que tenía a su cargo la Secretaría de la Reforma Agraria. De hecho, en el régimen transitorio de la reforma citada se dispone que dichos asuntos tendieran a desaparecer, pues esa dependencia únicamente tendría a su cargo la atención de aquéllos que estuvieran pendientes.

“La legislación agraria vigente establece que el ámbito competencial de la Secretaría de la Reforma Agraria se concentra en funciones como la de administrar los terrenos nacionales y baldíos, así como el ordenamiento de la propiedad rural. En paralelo, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios tienen a su cargo la defensa y representación de ejidos y comunidades, así como la resolución y atención de cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de aquéllos.

“De manera acorde con la evolución de las funciones de esa dependencia y la necesidad de vincularlas con el desarrollo de las comunidades rurales y con las acciones gubernamentales en materia de regularización de la tenencia de la tierra, se propone la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y la transferencia de sus funciones a la Secretaría de Desarrollo Social.

“La propuesta es congruente, puesto que la Secretaría de Desarrollo Social tiene competencia en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial; asimismo, ejecuta programas para sectores sociales desprotegidos, lo que se complementaría con las funciones de ordenamiento de la propiedad rural y la atención de conflictos agrarios que actualmente realiza la Secretaría de la Reforma Agraria.

“Es pertinente dejar en claro que en la Iniciativa se establece de forma genérica que la Secretaría de Desarrollo Social aplicará las leyes, reglamentos y demás disposiciones en materia agraria, con el objeto de otorgarle las facultades suficientes para atender aquellos asuntos que si bien se originaron al amparo de ordenamientos agrarios que ya se encuentran abrogados, hoy en día pudieren requerir una resolución jurídica.

“Por otra parte, se pretende que los programas a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria sean ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto que el Registro Agrario Nacional formaría parte de su estructura orgánica.

“3. Desaparición de la Secretaría de Turismo

“Es indudable que el ramo turístico es uno de los sectores económicos más dinámicos e importantes para el Estado Mexicano, ya que constituye una fuente importante de ingreso, movilización de divisas y generación de empleos, así como para la atracción de inversión extranjera, todos ellos factores determinantes para apoyar, promover e impulsar el desarrollo nacional y crecimiento económico.

“En razón de su importancia, la reorganización de la actividad turística es un elemento esencial para fomentar y promover el desarrollo de la riqueza cultural, la biodiversidad de ecosistemas y recursos naturales del país, atraer la inversión extranjera en proyectos de infraestructura turística y consolidar a nuestra Nación hacia el exterior como un país competitivo y atractivo.

“En este contexto, se propone la desaparición de la Secretaría de Turismo y la transferencia de las funciones que actualmente tiene encomendadas a la Secretaría de Economía. Ahora bien, en relación con lo anterior, se modificaría la denominación de la Secretaría de Economía por la de Secretaría de Economía y Turismo, por considerar que esta última indica de manera más exacta los ramos y actividades respecto de los cuales dicha dependencia ejercerá sus atribuciones.

“La asignación de las funciones en materia turística a la Secretaría de Economía obedece a que ésta es la encargada de conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior y atraer la inversión extranjera, actividades todas encaminadas a impulsar el crecimiento económico nacional. De ahí la plena compatibilidad con el fomento y la regulación de la actividad turística, como área prioritaria para alcanzar un alto nivel de desarrollo y, con ello, elevar el bienestar de la población.

“Asimismo, la integración de la actividad turística a la Secretaría de Economía y Turismo conservará el enfoque cultural, histórico, educativo y ambiental necesario para el desarrollo sostenido de dicho sector que, desde hace varios años, la Secretaría de Turismo ha venido promoviendo.

“Desde luego, se propone que las entidades paraestatales con atribuciones en materia turística, señaladamente el Fideicomiso Fondo Nacional de Turismo y el Consejo de Promoción Turística permanezcan sin modificación alguna, pero ahora en el sector coordinado por la Secretaría de Economía.

“En este sentido, la reestructura administrativa propuesta está orientada a focalizar recursos y esfuerzos, y a fortalecer la labor que realizaría la Secretaría de Economía y Turismo.

“En correspondencia con el propósito de la reforma, se plantea que la Corporación Ángeles Verdes forme parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que ésta asuma las funciones relativas a la prestación de servicios de asistencia, emergencia mecánica, auxilio y apoyo al tránsito de personas por los caminos y puentes federales.

“4. Otras modificaciones

“Con motivo de las modificaciones que se proponen, se actualiza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la referencia a los departamentos administrativos, toda vez que constitucionalmente no existen; asimismo, se actualiza la referencia a la denominación, fundamentalmente, de la Secretaría de Economía y Turismo.

“También se precisa la obligación de las secretarías y la Contraloría General de la República de someter a consideración de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal todos los proyectos de instrumentos presidenciales que deseen proponer al titular del Ejecutivo Federal.

“Por otra parte, en consistencia con las propuestas de la reestructura administrativa, se precisan ciertas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de evaluación de desempeño, o bien se eliminan funciones que no tienen razón de ser, como lo es vigilar el cumplimiento de normas, que es un aspecto que debe corresponder a la contraloría”.

(El texto completo de la iniciativa se incluye en el **Anexo LXIV**).

Como ya se indicó, esta iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no fue aprobada por el Congreso de la Unión.