

CAPÍTULO VII

LA “REFORMA DEL ESTADO”. ELIMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Y CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

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 modificarían 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*. En su segundo año de gobierno, el presidente Salinas propuso igualmente *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); 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 ante-

riormente 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, 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 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 *cuerpo 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 se redujo a *dieciocho* dependencias:

- 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.

Creación de la Secretaría de Desarrollo Social, 1992

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. 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 propuestas de *reasignación de funciones entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal*.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA
DE 1982 (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 por qué 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 colabo-

ra con pescadores ribereños, pequeños mineros, productores forestales y cafecultores, 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 aquellas 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 respues-*

tas 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 plantee 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 De-

sarrollo 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 aquella 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*.

En virtud de estas reformas, la estructura orgánica de la administración pública federal quedó entonces integrada de la siguiente forma:

- 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.⁵⁵

⁵⁵ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, op. cit., t. II, vol. 2, anexos, p. 727.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN
(10./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 al de 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, como queda claro de la exposición de motivos que a continuación se incluye.

Exposición de motivos de las reformas a la Ley Orgánica
de la Administración Pública Federal de 1994

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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.*⁵⁶ 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 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 depen-*

⁵⁶ El Congreso de la Unión modificó el nombre propuesto por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

dencias 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 me-*

dio 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 con esta propuesta de reformas, las dependencias directas del Ejecutivo Federal pasaron a ser 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.⁵⁷

Propuesta de reformas a la Ley Orgánica presentada en 1995 por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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

⁵⁷ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, *op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, pp. 747 y ss.

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 pro-*

moción 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.

La iniciativa de este grupo parlamentario corrió con buen éxito y el decreto de reforma se redactó en los términos siguientes:

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
directa 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 que originaron esta Propuesta de Reforma fueron las que a continuación se transcriben:

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 provisiones 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*.⁵⁸ 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.*

⁵⁸ 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.

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 apearse 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 la aprobación de esta reforma, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó conformada ahora por *veinte* dependencias, de la manera siguiente:

- 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*;
- Departamento del Distrito Federal, y
- Procuraduría General de la República.

Desaparición del Departamento del Distrito Federal, 1996

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*.

Tras esta modificación legal, la estructura orgánica del Ejecutivo se redujo a *diecinueve* 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:

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.

Reformas a la Ley Orgánica para fortalecer las atribuciones
de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo
Administrativo, 1996

A finales de 1996, el presidente Zedillo envió una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 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*

234 • LA “REFORMA DEL ESTADO”. ELIMINACIÓN DE LA SECRETARÍA...

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*.

