

# Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones Presentado al H. Congreso de la Unión en Diciembre de 1982

## Decreto Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1982

**CC. Secretarios de la Cámara de Senadores  
del H. Congreso de la Unión.  
Presentes.**

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

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

una sociedad igualitaria y moralmente renovada, exigencia inaplazable del pueblo de México.

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

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

ción pública, las normas de su renovación moral.

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

Así, la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México, que he recogido como un compromiso de mi Gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: la creación de la Secretaría de la Contraloría general de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera.

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

Las reformas propuestas a la Ley Orgánica implican cambios estructurales que darán origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, con un alto sentido de responsabilidad y solidario con los programas del Plan de Gobierno, por lo que se ha estimado conveniente proponer se dote a la Secretaría de Progra-

mación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de modo tal, que le permitan el establecimiento de un servicio público de carrera en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso, al personal al servicio del Estado.

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

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

Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarías de Hacien-

da y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta integración incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que su creación no implica recargar el aparato burocrático.

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

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

El esquema sectorial, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de orientación y apoyo global, se refuerza con la adición de la Secretaría de Con-

traloría General de la Federación como globalizadora en materia de control.

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

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

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

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

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

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

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

Por lo que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo, las modificaciones que se proponen, pretenden simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de proyectar la planeación citada y aquella de proyectar y coordinar la ejecución de los programas, y señalan una directriz más clara en el sentido de orientar la coordinación de ac-

ciones del ejecutivo Federal con los Ejecutivos Locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presenten en las distintas regiones que conforman el territorio nacional.

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

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

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

La política del nuevo Gobierno busca fortalecer sus acciones para impulsar el comercio exterior y revitalizar con realismo los instru-

mentos de política económica con que el Estado cuenta para fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional. Por ello, y ante la problemática funcional de la separación de estas políticas, se pretende reintegrarlas, por lo que se desprenden de la actual Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país, las que se incorporan a la hoy Secretaría de Comercio, que se propone transformar en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

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

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

Complementariamente, y dado que en la diversificación de las fuentes de generación de energía se han registrado esfuerzos de expansión que nos impone sostenerlos con el máxi-

mo cuidado en el futuro, y ante la circunstancia de que los recursos naturales en su conjunto se deben continuar utilizando con carácter de instrumento estratégico del desarrollo, he considerado necesaria la delimitación del área de los energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica del Estado, en una competencia administrativa que se atribuya a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a fin de fortalecer por una parte, la función rectora del Gobierno en el proceso de desarrollo y, por la otra, redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan.

A tal efecto se plantea integrar esta Secretaría, partiendo de las facultades que tiene la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para administrar el dominio directo del subsuelo.

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

Por ello, se propone transformar a la actual Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos

humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otro conjunto de modificaciones que contiene la presente iniciativa, tiene por objeto atribuir el manejo de los instrumentos de promoción y fomento a las dependencias responsables, para imprimir un mayor dinamismo a los sectores económicos productivos. Se redefine en diversos artículos de la ley, la facultad de las Secretarías correspondientes respecto del fomento de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras, para participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponsables de las finanzas públicas globales, en la determinación del monto de los estímulos fiscales para cada sector y una vez que éstos se decidan a la luz de las necesidades y prioridades de conjunto, las propias dependencias a que corresponda administren su otorgamiento y vigilen y evalúen los efectos reales de su aplicación.

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

Conscientes de que los criterios de sectorización de las entidades paraestatales, que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyen uno de los avances más significativos en el esfuerzo de modernización del aparato administrativo del

Gobierno Federal, ya que han permitido simplificar y hacer más eficiente la coordinación y el control de las entidades por parte de las dependencias de la administración central, nos proponemos seguir fortaleciendo este proceso, dotando de una mayor capacidad de coordinación a las dependencias en el nivel sectorial; para ello se adiciona en el artículo 50 de la Ley, la facultad que permite a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos organizar a las entidades paraestatales que les correspondan, agrupándolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.

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

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

Estoy convencido de que la Administración, como técnica auxiliar de la política, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad. Su papel no se circunscribe a hacer bien las cosas, pues

debe tener el sentido ético y político de determinar para qué y para quién se hace.

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

Si bien es cierto que la sola voluntad políti-

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

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