
Exposición de Motivos de la 16ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 19 de diciembre de 1995.

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 el fruto del desinterés o de la falta de oportunidades para hacerlo, sino porque no se han dado los pasos orgánicos para ello.

La diplomacia moderna tiene como tarea, en adición a la construcción y mantenimiento de las relaciones con gobiernos y principales fuerzas políticas de cada una de las naciones del orbe, el de dedicarle una considerable cantidad de tiempo y esfuerzo a concretar oportunidades de exportación de productos nacionales al país donde se ejerce la representación. Es usual ver a

embajadores de muchísimos países acompañar a sus connacionales a iniciar, impulsar o concretar negocios, pues saben que en la medida que se impulse la venta de sus productos en el extranjero se estarán creando empleos en su país.

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

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

La promoción de las exportaciones y del turismo quedó al impulso de los particulares y del esfuerzo que cada embajador o cónsul deseó imprimirle a la oficina a su cargo. Aunque las exportaciones mexicanas se incrementaron en forma importante, la falta de una política coherente en el resto del mundo, hizo que nuestras exportaciones se concentraran en forma abrumadora en un solo país, al cual ahora enviamos el 83% de nuestras exportaciones, esto es, 43 mil 67 millones de los

51 mil 885 millones de dólares exportados en 1993, mientras que únicamente a tres países exportamos cantidades superiores a los 500 millones de dólares.

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

Debemos diversificar nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo, en adición a las exportaciones a nuestros socios del TLC y el mejor camino que tenemos es impulsar a nuestras embajadas y consulados a que promuevan los productos mexicanos en los países donde nos representan, a que descubran posibilidades de negocios; sea de toros de lidia en Sudamérica o de fruta tropical en Japón, no por promover a ningún negocio en particular, sino para desarrollar empleos dentro de México.

La falta de dólares que ha causado problemas en el pasado inmediato por

un comercio desigual con los distintos países, puede convertirse en factor de crecimiento si aprovechamos la ventaja competitiva que nos han dejado las devaluaciones tanto del peso como del dólar.

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

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

Aunque con respecto del turismo el saldo internacional ha sido favorable a México por muchos años, debemos destacar que por la poca promoción

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

Exposición de Motivos de la 15ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 28 de diciembre de 1994.

Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.—Presentes.

Por el digno conducto de ustedes, el Ejecutivo Federal a mi cargo, somete a la consideración de ese honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de reformas y adiciones a la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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 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 en 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 ma-

yor 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 ad-

ministrativas básicas, se propone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pase a ser la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa. 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 organizacio-

nal 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 Con-

traloría y Modernización Administrativa participaría así mismo, en la definición y modernización de las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades paraestatales, y en el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública federal.

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

Energía

El papel que desempeña el Estado en materia energética conforme a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta Fundamental, debe redefinirse de acuerdo con la modernización de este sector en el contexto mundial y con las crecientes necesidades del país en cuanto al suministro de energía y al aprovechamiento racional de los recursos. Para

ello, se requiere delimitar con precisión el papel del Estado en su doble carácter de propietario de medios de producción y de autoridad reguladora.

La estructura y el desempeño del sector energético mexicano han dejado de guardar correspondencia con la estructura y las funciones de la actual Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. La modernización requerida hace necesario modificar tanto esa estructura como los procesos de regulación sectorial.

Deben crearse marcos e instituciones regulatorias 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 permiten 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 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.

Las exigencias sociales en favor de mejores condiciones ambientales han rebasado las acciones de política ecológica. Se requiere de mecanismos preventivos más eficaces para lograr que los procesos productivos y de consumo, sean más adecuados en cuanto al uso de recursos naturales, renovables y no renovables y a la generación de emisiones y descargas. Es necesario también considerar a la política ambiental como una oportunidad para el mejoramiento de nuestras potencialidades, y para el aprovechamiento de nuestra riqueza natural. Ello demanda la realización de nuevas inversiones y esfuerzos que propicien la restauración del patrimonio natural de la nación.

Al ignorar los costos que representa el deterioro del medio ambiente, se sobrestimaron los beneficios del creci-

miento económico. La conciencia social acerca de los efectos nocivos de la explotación irracional de los recursos naturales ha ido permeando cada vez más en la población. Toda política de desarrollo debe considerar al medio ambiente como un activo productivo escaso, con frecuencia no renovable, que da sustento y hace viable la existencia humana.

Así, debemos contar con mejores indicadores para el conocimiento de nuestros ecosistemas y el impacto ambiental proveniente de la actividad productiva; apoyar la investigación y el conocimiento científico para la conservación de la diversidad de especies y ecosistemas; fortalecer los contenidos ecológicos en los planes de estudio a todos los niveles; dotar al país de una infraestructura de protección al ambiente a un costo social mínimo y diseñar incentivos económicos, positivos o negativos, para estimular el interés por cumplir con las metas de política ambiental.

De igual modo, la regulación en materia ambiental deber 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 po-

lítica 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 pendientes 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 silvestre. Hasta ahora, estas áreas han sido coordinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y por la Secretaría de Desarrollo Social. Dado que son parte de los recursos del país, su regulación, administración y aprovechamiento en un esquema de desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente, deben corresponder a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

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

Exposición de Motivos de la 14ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 23 de diciembre de 1993.

No existe exposición de motivos

* En el artículo décimo octavo transitorio de la Ley del Banco de México se derogan los artículos 31 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Exposición de Motivos de la 13ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 25 de mayo de 1992.

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. —Presentes:

Por instrucciones del ciudadano Presidente de la República, y para los efectos constitucionales, con el presente

envío a ustedes iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de ustedes.

Reitero a ustedes en esta oportunidad las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No reelección

Exposición de Motivos de la 12ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 21 de febrero de 1992.

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión. —Presentes:

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.

ca de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

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

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

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

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

La creación de esta secretaría respondió asimismo a que la existencia, hasta entonces, de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones se llevaran de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la secretaría de la presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevaron finalmente a que se propusiera la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

En este esquema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo una función de alcance global al proyectar los ingresos públicos, considerando

las necesidades del gasto y la sanidad financiera del erario federal.

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

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

ción del desarrollo, son ya, 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 parte, la evolución que ha tenido el país y particularmente la observada en la ad-

ministración pública federal, ya no requiere 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.

Las atribuciones que hoy tiene asignadas la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de ciencia y tecnología por virtud de la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, expedida en enero de 1985, se considera que deben vincularse a las del sector educativo nacional con el objeto de lograr el óptimo rendimiento de los recursos de toda índole que se destinan a esos fines. En consecuencia, se propone que dichas atribuciones se confieran, en lo sucesivo, a la Secretaría de Educación Pública, la cual deberá promover su vinculación con el desarrollo del aparato productivo del país.

Por lo que hace a la denominación de la nueva dependencia y dado que se trata en realidad de una fusión, aquella 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 del 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 simplifica-

ción de estructuras e instancias administrativas.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos secretarios, la presente

Iniciativa de decreto de reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo único. Se reforma el artículo 31 y se deroga el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue.

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

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utili-

zación razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

IV. Dirigir la política monetaria y crediticia;

V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII. Planear, coordinar evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, y a la Banca Nacional de Desarrollo.

Exposición de Motivos de la 11ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de julio de 1991

Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presentes

Los que suscribimos, ciudadanos diputados federales del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución General de la República y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, venimos a presentar el siguiente proyecto de decreto que modifica y adiciona los artículos 34, 35 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Exposición de motivos

El combate a la marginación rural y la modernización del sector agropecuario y pesquero, así como del sistema comercial, son objetivos nacionales prioritarios para avanzar hacia una sociedad más igualitaria y con mejores niveles de vida para los productores y consumidores de escasos recursos.

La baja productividad del campo tiene uno de sus orígenes en la continua descapitalización del productor debido a un sistema comercial injusto, con excesivo y costoso intermediarismo que paga bajos precios a los productores y vende a altos precios a los consumidores.

El sistema comercial existente es resultado, en parte, de la incapacidad de

los productores para participar, en forma directa, en la comercialización de sus productos, situación que ha provocado el desarrollo de una gran cantidad de intermediarios, acopiadores y mayoristas, que se han hecho indispensables para que el productor pueda llevar a cabo la producción y comercialización de su cosecha.

Este control del intermediario y/o del mayorista sobre el productor se da de diversas formas, entre las que se encuentran el suministro condicionado de insumos (semillas, fertilizantes, alimentos, etcétera), acuerdos de mediería, el apoyo con transporte y empaque para su producción, así como a través del control que ejercen los grandes acopiadores y mayoristas en los mercados regionales, en los centros de acopio y en los mercados de mayoreo.

La falta de oportunidad y suficiencia del crédito al productor para sembrar técnicamente, empacar y transportar, o la urgencia que tiene de vender su cosecha o su producción, son otras limitaciones fundamentales que impiden al campesino y al pescador comercializar directamente sus productos.

A todo lo anterior se suma la falta de organización de los productores que impide la comercialización conjunta y la regulación de la entrada de los pro-

ductores al mercado, por lo que el mayorista se aprovecha de una oferta excedente y desorganizada.

Consciente de la debilidad estructural de los productores, durante los últimos veinticinco años el Estado mexicano ha tratado de modificar el sistema comercial con el objeto de proteger a los productores y a los consumidores de bajos ingresos.

En su estrategia, el Estado ha buscado garantizar un precio mínimo de compra a los productores a través de la intervención directa de Compañía Nacional de Subsistencias Populares en el mercado de granos; asimismo, en forma complementaria en los últimos años se ha apoyado la modernización del sistema comercial a través de la construcción de centros de acopio y centrales de abasto.

Ambas estrategias, si bien han permitido abrir opciones a los productores, no han atacado el problema estructural que es la falta de recursos propios del productor para sembrar, producir, cosechar, transportar, almacenar y comercializar sin depender de otros agentes, por lo que los programas del Estado sólo han permitido apoyar en forma coyuntural a los productores sin cambiar su realidad económica y so-

cial y no han evitado el control de los grandes mayoristas e intermediarios en los mercados de acopio y abasto.

Las experiencias que se han tenido a la fecha nos enseñan que no es a través de la intervención directa del Estado, ni a través de la modernización de la infraestructura o del apoyo a las etapas finales del proceso como se va a reestructurar el sistema comercial si no se logra primeramente desarrollar la capacidad comercial de los productores para que tengan la posibilidad real de participar en el mercado, que permita romper el control oligopólico por parte de los grandes mayoristas.

La posibilidad de lograr la comercialización directa de los productores y su acceso a los mercados de mayoreo, permitiría iniciar el proceso de modernización de todo el sistema comercial desde su origen y estructura que es el campo y obligará al mayorista tradicional a operaciones más transparentes y justas con productores y comerciantes minoristas permitiendo, asimismo, romper ese control oligopólico que impide la modernización del sector agropecuario y del sistema comercial minorista urbano.

La responsabilidad de establecer estrategias y programas para avanzar en una mejor comercialización agrope-

cuaria y pesquera ha correspondido, en los últimos años, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sin embargo el carácter fundamentalmente urbano de la secretaría, así como su falta de presencia y cobertura en las zonas productoras, han impedido el contacto directo con los campesinos y pescadores en las zonas de producción y el desarrollo de programas que permitan la comercialización de los productores.

Por otro lado, la demanda creciente de abasto a los grandes centros urbanos ha provocado que se privilegien los programas de abasto a los consumidores sobre los programas de apoyo a la comercialización de los productores.

Es necesario dar un nuevo enfoque al combate al intermediarismo buscando atacarlo desde su origen, o sea en el propio predio, en las zonas productoras y en estrecha coordinación con los productores y sus organizaciones. Es necesario modernizar el sistema comercial desde la perspectiva de la producción y no sólo desde el punto de vista del consumo y considerar la comercialización del productor como la última etapa de su producción.

La modernización del sistema comercial en el sector rural y pesquero, exi-

ge el establecimiento de un programa integral para apoyar la comercialización directa de los productores. Este programa tiene que iniciarse en las zonas productoras y en estrecho contacto con los productores y sus organizaciones, y debe cubrir todas las etapas del proceso producción-comercialización.

La reestructuración del sistema comercial en el ámbito rural y pesquero exigirá también promover una organización de los productores para que en forma conjunta puedan superar los problemas de escala de producción que les impide participar directamente en varias de las etapas de la comercialización.

La organización de los productores para adquirir insumos, recolectar, normalizar, empaacar, transportar, almacenar, transformar, negociar con mayoristas, desarrollar mercados regionales y centros de acopio y planear la entrada de su producción al mercado, son actividades indispensables para que en el mediano plazo se logre erradicar el intermediarismo excesivo que padece nuestro país.

Para poder llevar a cabo las acciones anteriores es necesario que la responsabilidad dentro del Estado de esta función recaiga en las secretarías que

tienen la cobertura, penetración y responsabilidad de impulsar la producción y mejorar los niveles de vida de los productores.

Con base a lo anterior, es necesario que esta responsabilidad se asigne a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en el caso de la comercialización agropecuaria y a la Secretaría de Pesca para la comercialización pesquera, quienes deberán establecer en el corto plazo una estrategia que permita avanzar en la reestructuración del sistema comercial.

Exposición de Motivos de la 10ª Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 4 de enero de 1989

No existe exposición de motivos

* En el artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Se derogan exclusivamente las facultades en materia de inspección y vigilancia de precios o tarifas, así como la de sancionar en los casos de incumplimiento que confiere la fracción VII del art. 34 de esta ley.