INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFOMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PLANEACIÓN

Sen. Pablo Escudero Morales
Presidente de la Mesa Directiva del
Senado de la República

P r e s e n t e.

El suscrito Senador Rabindranath Salazar Solorio, perteneciente a la LXIII Legislatura del H. Senado de la República, ejerciendo la facultad consagrada en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8 numeral 1, fracción I, 164 numeral 1 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta H. Asamblea la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFOMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PLANEACIÓN**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Planear significa decidir en el presente las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. De acuerdo con ello la planeación puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados.

La planeación es básicamente una elección sobre el futuro. Presupone la capacidad de seleccionar, entre varias alternativas, la que resulte más conveniente. Los planes y la planeación se refieren necesariamente a acciones futuras, cuya orientación y propósito han sido trazados de antemano.

La planeación es el proceso de establecer objetivos y elegir, antes de tomar acción, los medios más adecuados para lograr estos objetivos. Planear es decidir por anticipado. Es el proceso de decidir antes de que se requiera la acción.

El carácter anticipatorio de la planeación implica necesariamente que ésta debe ser realizada previamente a los sucesos. En este sentido se planea para aminorar los efectos negativos derivados de algo indeseable que se prevé, pudiera ocurrir en el futuro.

Es por todos sabido, que la administración pública hace uso de la planeación como una valiosa y eficaz herramienta que permite vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurando con ello, medir la eficiencia en los objetivos del desarrollo a los que aspira la sociedad de igual manera debería dignificar y enriquecer la función pública.

Con la planeación, el enfoque gubernamental se encuentra orientado en la elaboración de los objetivos y la selección de alternativas para que de este modo sus resultados impacten de manera benéfica en la sociedad, pues es a través de la planeación que se determinan las prioridades gubernamentales de acuerdo con los requerimientos y demandas de los diversos grupos sociales que interactúan en comunidad.

La planeación como proceso que implica el aprovechamiento racional y la optimización de los recursos para satisfacer demandas, es una actividad que corresponde preponderantemente al Estado; la influencia y presión de los grupos sociales, así como las responsabilidad del propio ente Estatal para garantizar el empleo inteligente de los recursos para hacer prevalecer el interés colectivo sobre el individual, ha venido obligando a los gobiernos a definir de manera clara y específica los mecanismos de planeación en la ejecución del gasto y en la aplicación de las políticas, programas y planes.

La Planeación es una obligación del gobierno y se considera una acción ordenadora de las actividades de todas las áreas del mismo. El instrumento fundamental de la planeación gubernamental en México es el Plan Nacional de Desarrollo, aunque también existen planes de desarrollo en estados y municipios.

La planeación en México se define y sustenta en el artículo 26 de nuestra Constitución. En él se establece la responsabilidad del Estado en la materia, la cual se ejerce a través de un sistema de planeación democrática. El carácter democrático de la planeación estriba en el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo realice una "consulta" entre los "sectores sociales" antes de elaborar el plan para que éstos tengan la oportunidad de emitir comentarios y opiniones respecto a las necesidades sociales o sectoriales para que puedan ser incluidas en el plan.

Con independencia de las diferencias y criterios respecto a las diversas metodologías en el desarrollo de una planeación unificada, sea cual fuere el sistema de organización política, la planeación como tal ha venido consolidándose como herramienta eficaz y el

primer paso para la cuantificación y medición de resultados. La idea central de la planeación tiene que ver con el aterrizaje de medidas de austeridad y control del gasto; eficacia y eficiencia, es decir, hacer más con menos y suficiente para el logro de satisfactores sociales.

La norma jurídica que regula la planeación en nuestro país es la Ley de Planeación cuyos principios y bases dan fundamento a la elaboración de los instrumentos, ejes de coordinación e indicadores datan de enero de 1983.

Por su parte, el documento eje rector de la planeación gubernamental en México es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cuál, define objetivos y estrategias concretas, acordes a un modelo para alinear todas las actividades del gobierno federal con el propio Plan. Este considera tres niveles, que se adaptan dependiendo de la estructura de cada institución:

- Nivel estratégico, donde se definen para el primer nivel de la APF (por ejemplo, una secretaría) la visión, misión, actividades sustantivas, objetivos generales, indicadores, metas y líneas estratégicas generales.
    - En el segundo nivel, que podríamos denominar táctico (por ejemplo, para las subsecretarías), se definen las actividades y objetivos específicos con sus correspondientes indicadores y metas, así como sus líneas estratégicas específicas.
- En el nivel operativo correspondiente al tercer nivel de la institución (por ejemplo, las direcciones generales) se definen las actividades institucionales, los objetivos, sus indicadores y metas, así como los procesos y proyectos.

El Plan Nacional de Desarrollo precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La Ley de Planeación establece lo siguiente:

"La categoría de Plan queda reservada para el Plan Nacional de Desarrollo"

El Plan indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados para dar cumplimiento a dicho instrumento. Estos programas deben observar congruencia y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se pueden referir a un plazo mayor.

Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán por su parte, programas anuales. Estos programas, que deberán ser congruentes entre si regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirían de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

El Plan y los programas especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de concertación con los grupos sociales interesados.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Es precisamente el carácter democrático de la planeación la que hoy por hoy exige hacer una profunda revisión a los mecanismos bajo los que se realiza la misma; es preciso destacar que la Ley de Planeación y el andamiaje jurídico-constitucional bajo el que se lleva a cabo data de hace más de treinta años por lo que es preciso reconocer que el México de 1983 es muy diferente al actual.

En el México actual, la determinación de los objetivos, metas y planes, no puede ser realizada de manera unilateral por el Poder Ejecutivo sin la intervención y participación del legislativo, sobre todo porque es el carácter democrático de la planeación lo que permite que la misma pueda contar con mecanismos de validación que transiten por el Congreso de la Unión a efecto no solo de unificar criterios y objetivos en beneficio de la sociedad sino porque de esta manera a la Planeación se le dota del elemento de legitimidad más allá de una mera consulta pública.

Es preciso recordar que uno de los elementos fundamentales de la Planeación es, precisamente el del correcto ejercicio y aplicación de los recursos públicos establecidos en los instrumentos legales que aprueba el Congreso de la Unión y particularmente, la Cámara de Diputados.

No existe entonces, impedimento doctrinario, objeción estructural, política, social, no se vulnera la autonomía de Poderes de la Unión, ni mucho menos encontramos fundamento o razonamientos que justifiquen el por qué el Congreso de la Unión no podría participar activamente en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Incluso, resulta benéfico operativa y funcionalmente, que el Congreso de la Unión participe en la discusión de los contenidos que conforman el Plan Nacional de Desarrollo a efecto de que la vigilancia y supervisión del ejercicio del gasto público, armonice con éste.

Son mayores las ventajas no solo para el equilibrio de Poderes sino para la sociedad en su conjunto, cuando el Congreso de la Unión participa activa y de manera coordinada, ejerciendo sus facultades, en la correcta determinación de las acciones, planes, programas y proyectos que se ejercerán con fundamento en los instrumentos legales –Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos- que anualmente se discuten y son base jurídica del sistema tributario mexicano, del ejercicio del gasto público y de la debida rendición de cuentas.

De esta manera, al incorporar al Congreso de la Unión en la discusión y en su caso, aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, se abre la posibilidad para que de manera indirecta la ciudadanía en voz de quienes legítimamente los representa, participe no solo mediante los procedimientos actuales de consulta, sino a través de procedimientos constitucionalmente establecidos como es el caso del proceso legislativo ordinario.

Cabe señalar que es intención de quien suscribe la presente, que en un segundo momento la Ley de Planeación sea adecuada y armonizada a los contenidos de la presente reforma constitucional, ello no solo por ser el dispositivo normativo secundario sino porque en él se establecen las bases y contenidos de uno de los instrumentos más importantes que definen las acciones del Gobierno Federal y que de manera necesaria no puede continuar siendo un documento enunciativo, unilateral y sin relación directa con el esquema de ejercicio y fiscalización del gasto, facultades que la tiene el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados.

Por ello, el promovente de la presente Iniciativa de reforma a la Carta Magna propone, que sea facultad del Congreso de la Unión la discusión y en su caso, la aprobación de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo a fin de que este Poder de la Unión participe activamente en la elaboración y diseño de la planeación del desarrollo y sus argumentos brinden solidez al instrumento que rige la implementación de las políticas públicas nacionales.

De esta manera, hacemos solidaria la participación del Congreso al tiempo que se vincula al ente mismo que discute el gasto público en la planeación de las políticas ejercidas con esos recursos, se da una importante legitimidad al Plan Nacional de Desarrollo otorgándole un auténtico carácter de Nacional, al tiempo que se actualiza uno de los principales ejes rectores de la planeación, a saber, su carácter democrático.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta Soberanía la presente Iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO.- Se **REFORMA** el tercer párrafo del Apartado A del Artículo 26 y se **ADICIONA** una fracción XXX recorriéndose las subsecuentes del Artículo 73, ambos de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 26.

A. ...

...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo **será discutido, aprobado y evaluado por el Congreso de la Unión y** considerará

la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el **Plan Nacional de Desarrollo será discutido, sometido a consideración del** Congreso de la Unión **el cuál, realizará de manera anual una evaluación del mismo y** tendrá la intervención que señale la ley.

Sección III
De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIX. ...

XXX. Para discutir, en su caso aprobar y evaluar de manera anual, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado y sometido a consideración por parte del Poder Ejecutivo durante el Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer año de Ejercicio legislativo.

XXXI. ...

TRANSITORIOS

ARTICULO 1º.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2º.- El Congreso de la Unión deberá adecuar y armonizar los contenidos de la Ley de Planeación a los mandatos del presente Decreto en un término no mayor a 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del mismo.

Suscrito en el Salón de Sesiones del Senado de la República a los 18 días del mes de abril de 2017.

RABINDRANATH SALAZAR SOLORIO
SENADOR