

La política económica del nuevo gobierno

Principales bases jurídicas

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Reformas y adiciones a la Constitución

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que, sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación.

A diferencia de otras sociedades contemporáneas, sistemas políticos cuya capacidad de subsistencia depende del uso arbi-

trario de la fuerza, en México es posible, a través de la ley y del Derecho —como expresión de voluntad política y de consenso— y de las acciones económicas y sociales consecuentes, ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente a sus problemas más agobiantes, sobre la base de establecer las orientaciones para la transformación de la propia sociedad como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de nuestro modelo propio de desarrollo.

Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional.

Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Éstos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

Estos principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la esencia de la Revolución mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno.

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación

Durante el mes de diciembre, el Presidente de México envió al Congreso de la Unión varias iniciativas para reformar diversos ordenamientos jurídicos. De las respectivas exposiciones de motivos, se reproducen aquí los fragmentos más directamente vinculados con la política económica. Se trata de las siguientes iniciativas:

- Reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 25, 26, 27 y 28). Enviadas al Congreso el 4 de diciembre de 1982, fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 27 y por la de Senadores el 29 del mismo mes. Hasta el cierre de esta edición no se disponía de datos acerca de su aprobación por los congresos locales.

- Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *D.O.* el 29 de diciembre.

- Ley de Planeación, publicada en el *D.O.* el 5 de enero de 1983.

En el recuento nacional de este número se informa sobre otros proyectos enviados al Congreso de la Unión. Los subtítulos son de la Redacción.

de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

El Ejecutivo a mi cargo estima necesario adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

Estas reformas y adiciones, junto con las principales atribuciones del Estado en materia económica, que se encuentran también consignadas en los artículos 3o., 5o., 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos de nuestra Ley Suprema, dotan al Estado mexicano de las bases constitucionales —en los casos que proceda— para la modernización de la legislación de fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo; de los estatutos reguladores del comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios, de la inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología, así como la legislación sobre regulación del abasto y los precios, y la organización y defensa de los consumidores; también para el derecho penal económico y la legislación reglamentaria de la participación y gestión del Estado en la economía nacional [. . .]

PAPEL DE LOS SECTORES PÚBLICO, SOCIAL Y PRIVADO

Con la iniciativa de reformas al Artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas, estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

En lo que concierne a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.

Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las áreas prioritarias el sector público

podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional.

Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y en general empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores. Con ello se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento que fortalecen los propósitos sociales de la Revolución.

Al sector privado se le reconoce su función social así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.

Con el nuevo Artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado.

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

El Artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticos a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la

Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio.

Es así como el Artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.

Se introducen asimismo atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo nacional.

DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el Artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Se mantienen todas las demás disposiciones y el texto del Artículo 27, así como el número del mismo, ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse la organización de la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria que conquistó la Revolución mexicana.

REGULACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS

El Artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el Artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

El texto vigente del Artículo 28 protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente no se ha dado en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, está sujeta a regulación social bajo la rectoría del Estado con estricto apego al principio de legalidad.

Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados sino de establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las medianas y pequeñas empresas, que junto con los consumidores resultan perjudicados por las prácticas monopólicas.

De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica, el poder económico quedaría en unas cuantas manos, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad.

El país requiere eliminar concentraciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

Se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.

Se introduce la protección de los consumidores, propiciando su organización.

Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado.

Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario.

En relación a la reforma que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios se mantiene su texto actual.

Se mantiene la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativistas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios.

Se hace explícito el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes dominio de la Federación, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes dominio de la Federación, y los criterios para evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Se sujetan los regímenes de servicio público a la Constitución y la Ley.

Finalmente se fijan normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el otorgamiento de subsidios.

REFORMAS AL ARTÍCULO 73

El Artículo 73 es adicionado con fracciones que hacen explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma, así como aquellas tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, sobre transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. □

Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

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 Programación 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.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN

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 Hacienda 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.

La circunstancia 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 Contraloría 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.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

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.

El 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 acompasar 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.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

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 pretendan 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 acciones del Ejecutivo Federal con los ejecutivos locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presentan 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 plazos, a riesgo de caer en una atrofia de difícil recuperación, es acelerar el desarrollo de la industria nacional con alta productividad, enfocada y alentada a satisfacer directamente nuestras necesidades industriales; así como el acceso competitivo, sostenido y ventajoso de nuestros productos a los mercados internacionales.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

La política del nuevo gobierno busca fortalecer sus acciones para impulsar el comercio exterior y revitalizar con realismo los instrumentos 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.

SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL

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 máximo 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 necesario 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.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA

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 ambien-

te, 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 socio-económico, 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.

OTRAS SECRETARÍAS

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 al 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, corresponsable 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 administrar su otorgamiento y vigilen y evalúen los efectos reales de su aplicación.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

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. □

Iniciativa de Ley de Planeación

NECESIDAD DE LA PLANEACIÓN

Una sociedad nacional cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre exige una estrategia clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo. Durante la campaña política se nos hizo patente, en todo el país, la necesidad de consolidar un Sistema de Planeación. La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de planes integrales, por un mayor orden y transparencia en el gobierno y por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas. Por ello postulamos la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de nuestro programa político, que a su vez propicie el logro de los otros propósitos.

Es en momentos de crisis cuando más se debe planear, para definir, con la participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares.

La escasez relativa de nuestros recursos, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la estrategia de desarrollo se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

ESFUERZOS ANTERIORES POR ESTABLECER LA PLANEACIÓN

La práctica de la planeación no es nueva en México ni en el mundo, pero requiere adaptarse a las necesidades de cada lugar y momento. Existe una amplia experiencia de planeación en un gran número de países con distintos sistemas de organización económica, política y social.

La planeación no es patrimonio exclusivo de un sistema económico o político; por el contrario, ante un contexto internacional de incertidumbre política y desorden económico, con un creciente predominio de las empresas transnacionales, cuyo poder económico, financiero y tecnológico les permite un mayor control de las transacciones económicas internacionales, los estados modernos han adoptado la planeación para evitar que sean los acontecimientos externos y la acción de las transnacionales, quienes buscando solamente su interés y beneficio, dicten la orientación y la estructura del crecimiento.

En México, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representa un paso más, en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del proyecto nacional contenido en la Constitución.

Durante varios decenios el Estado mexicano ha llevado a cabo numerosos esfuerzos y utilizado diversos instrumentos de planeación, aun cuando su concepción ha ido variando.

En 1930 se trataba principalmente de realizar un inventario regionalizado de recursos, para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física, que apoyara el progreso nacional.

Los planes adoptados desde entonces representaron avances importantes en el proceso y en las técnicas de planeación. En especial, el Plan Sexenal de 1934-40 permitió al Estado contar con una clara plataforma de orientación de los procesos de desarrollo.

A partir de entonces se avanzó más en la programación de inversiones que en un sistema integral de planeación. En el Programa de Inversiones Públicas 1954-58 se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

El Plan de Acción Inmediata 1962-64 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70 establecieron directrices para la inversión pública, y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este último plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas 1966-70.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno, que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

En los últimos años la planeación registró avances considerables; se han sentado las bases y creado las condiciones políticas, técnicas y administrativas que hoy permiten concebir como alcanzable el propósito de ubicar a la planeación democrática como el eje del quehacer nacional.

Entre los principales logros se cuentan el haber dado los primeros pasos para la conformación de un Sistema Nacional de Planeación y la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-82, así como de planes sectoriales y estatales. Estos esfuerzos, y en particular el Plan Global, han merecido el reconocimiento de los expertos en planeación de las Naciones Unidas.

Recientemente, en la campaña electoral, el Partido Revolucionario Institucional llevó a cabo un proceso de consulta y difusión de su plataforma electoral, integrada en un Plan Básico 1982-1988.

Este documento fue analizado, criticado y enriquecido en todo el país y sirvió de base para integrar, después de las elecciones, comisiones de programación de la consulta popular, que permitieron sistematizar el abundante material de la campaña, manteniendo la continuidad entre los planteamientos surgidos en la misma y las propuestas para la integración del programa del gobierno.

En todo el proceso mencionado, junto a los avances se deben reconocer las insuficiencias. Una de ellas fue la falta de una clara obligatoriedad del Plan para los sectores de la Administración Pública Federal. Como consecuencia no se logró una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación, dificultando el cumplimiento del Plan Global de Desarrollo, particularmente por las divergencias entre el presupuesto estimado y el realizado, y por la insuficiencia en los ingresos propios.

Por otra parte la integración del Plan Global en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales obstaculizó la congruencia de los mismos y, por tanto, su expresión en las políticas sectoriales. A esta situación contribuyó el hecho de carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le competen a cada nivel de planeación.

En general el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en decisiones de gasto, y en acciones ubicadas en el tiempo y en el espacio, susceptibles de ser controladas y evaluadas.

En la actualidad, el desarrollo de un sistema de planeación capaz de formular planes y garantizar la efectividad de su cumplimiento se debe alimentar de la experiencia acumulada en más de medio siglo.

PROPUESTA DE UN SISTEMA DE PLANEACIÓN

El punto de partida de un sistema de planeación es, ante todo, el medio para lograr el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, a fin de regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida.

La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales.

Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

Es por ello que en esta iniciativa se persigue que los ejercicios técnicos indispensables estén en todo momento subordinados al carácter democrático y participativo del sistema que se propone. De esta manera el Plan, los programas derivados de la actividad de planeación y las acciones de gobierno expresarán un mandato popular. Ello será el principal apoyo del gobierno para ponerlos en práctica frente a las resistencias y obstáculos de toda índole que inevitablemente se deberán enfrentar.

La planeación democrática deberá atender al fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural como expresión de nuestro nacionalismo revolucionario.

La planeación atenderá también a la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano federal y representativo que la Constitución establece, así como a la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para avanzar en la libertad hacia la construcción de una sociedad igualitaria, la planeación apoyará las medidas tendientes a hacer posible la igualdad de derechos y oportunidades, favoreciendo una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de la vida.

A fin de contribuir eficazmente a lograr una renovación moral de la sociedad, la planeación democrática atenderá a la necesidad de que la función pública se desempeñe con eficiencia y probidad, procurando que estos principios se extiendan a todos los sectores sociales y a todos los aspectos del quehacer nacional.

Asimismo, será un principio esencial del Sistema de Planeación que proponemos, el fortalecimiento en la capacidad de los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.

En este sentido, la planeación permitirá avanzar en la necesaria descentralización de la vida nacional.

En síntesis, la planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones del gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía.

Así como la planeación no es panacea, la formulación de planes y programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento. Un marco jurídico adecuado permitirá consolidar avances y superar deficiencias, para que el Plan y los programas trasciendan la etapa de formulación y se realicen de manera efectiva, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad puedan obligar a su modificación y actualización.

En este sentido, se deriva de la experiencia reciente la necesidad de afirmar en la Ley los diversos criterios y bases fundamentales de la planeación. Ante todo, conviene destacar que la estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática se integra por todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas a través de los responsables de cada dependencia o entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan, y los mecanismos de participación que se definirán en las disposiciones reglamentarias de esta Ley.

El Sistema consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente para permitir que los responsables de la planeación tomen decisiones de manera congruente.

Las actividades que se realizan dentro del Sistema comprenden al proceso en el cual se cumplen las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas, y se precisan procedimientos de participación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática adquiere vigencia al establecerse el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y sus formas de relación; y al precisarse el plan y los programas que se generan dentro de él, así como su jerarquía, alcance temporal y geográfico. Todo ello conforma el contenido de la presente iniciativa de Ley.

El Sistema que se propone permitirá racionalizar los recursos humanos del sector público, y se apoyará en la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Congreso de la Unión formará parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a través del Congreso participarán los partidos políticos.

NIVELES DE LA PLANEACIÓN

Así como en la ejecución de las acciones administrativas se han diferenciado claramente tres niveles —global, sectorial e institucional— también en la planeación se deben distinguir esos niveles.

Ello permite definir responsabilidades y tareas de planeación, concentrándose en el logro de los objetivos y prioridades de cada ámbito, y permitiendo que los distintos responsables de sector o de entidad coordinada decidan por sí mismos los mejores medios y formas para el logro de lo planeado. Así, la iniciativa de ley se ciñe rigurosamente a los principios normativos que regulan a la Administración Pública Federal y busca que la integración del Sistema responda a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional, indispensables para que la planeación pueda dar los frutos que de ella se esperan, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para permitir la participación ágil y operativa de las diferentes dependencias y entidades.

La planeación global se encarga de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza en el país. A este nivel le corresponde la planeación de carácter macroeconómico y la regional, que incluye la coordinación de los programas en los que intervienen dos o más entidades federativas.

En el nivel global es donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo, principal documento orientador del Sistema, y en cuya elaboración participan los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.

En esta iniciativa, siguiendo el precedente ya establecido por las disposiciones vigentes, se confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de la planeación global. Esta dependencia sería principalmente normativa y de integración, para dar congruencia a las acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones, y verificar el avance en la consecución de los objetivos nacionales y el logro de las prioridades intersectoriales del Plan.

Dentro del Sistema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantiene una función de apoyo global al proyectar los ingresos públicos, considerando las necesidades del gasto y la sanidad financiera del Erario federal.

Sus nuevas responsabilidades de planeación y coordinación del sistema bancario nacionalizado se ejercerán procurando el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional y sus programas. De esta manera se vinculan los aspectos financieros a la planeación, dándole más realismo y congruencia.

En el nivel sectorial el Sistema se integra básicamente con las dependencias del Ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un solo sector administrativo.

Las funciones de la planeación sectorial consisten en expresar en su ámbito de competencia los objetivos nacionales definidos en la planeación global. Además, la planeación sectorial establece los objetivos y prioridades propios del sector, y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas. En este nivel se elaborarán programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales, que desagregarán e instrumentarán al Plan Nacional en cada sector administrativo.

Los programas de tipo intersectorial serán formulados y coordinados por comisiones intersecretariales, que aseguren la participación congruente de dos o más dependencias.

Finalmente, el nivel institucional del Sistema queda integra-

do por las entidades de la administración paraestatal. El Presidente de la República determinará mediante decreto aquellas entidades que deberán elaborar programas de mediano plazo, ya que muchas de ellas, por su tamaño, no cuentan con la infraestructura necesaria para integrarlos, en cuyo caso se vincularían al programa sectorial correspondiente. Sin embargo, todas las entidades paraestatales deberán participar en el sistema de planeación a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, que fijen objetivos evaluables desde el coordinador del sector correspondiente.

FASES DE LA PLANEACIÓN

Para efectos operativos, el proceso de planeación se concibe conformado por cuatro etapas o fases con un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente, en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación.

Tales etapas son la de formulación, instrumentación, control y evaluación y su cabal cumplimiento asegurará la vinculación entre el mediano y el corto plazo.

La formulación se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo. La instrumentación se refiere a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

La instrumentación del Plan y los programas es tan importante como su diseño inicial, y se lleva al cabo a través de cuatro vertientes, que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuados a cada caso.

La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias de la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran. Con ello, se establece el principio de comprometer al sector público, ante todo, a ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado. Así, resulta imperioso ampliar el horizonte de la planeación, superando las limitaciones de una elaboración anual del presupuesto que, aunque es uno de los instrumentos centrales de política, no es suficiente para armonizar la diversidad de factores que se deben tomar en cuenta en la planeación.

La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación.

La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado.

La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la federación realice con los gobiernos de las entidades federativas y, a través de éstos, con los de los municipios.

La etapa de control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecu-

ción de las acciones, a fin de asegurar que cumplan cabal y adecuadamente los objetivos establecidos por la planeación.

La evaluación comprende la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Es importante aclarar que el control y la evaluación propios de la planeación son selectivos: se concentran en los objetivos y prioridades de cada nivel a partir de los resultados de la ejecución.

En este sentido se distinguen de las funciones de control y evaluación de la gestión administrativa, que realizará el órgano de Contraloría del Poder Ejecutivo, en los términos de la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, por separado, he sometido a la consideración de ese H. Congreso de la Unión, las cuales se concentran en la vigilancia del uso de recursos y del ejercicio de funciones de la Administración Pública Federal, en su conjunto.

La necesaria infraestructura que requiere el proceso de planeación debe armonizarse con las actividades que se realizan en este sentido, como son las de generar y analizar información estadística y geográfica, capacitación de personal e investigaciones específicas, para vincular su organización y funcionamiento a la planeación, y propiciando su integración funcional en los diferentes niveles del sistema, con base en el principio general de mantener centralizada su normatividad y descentralizada su operación.

ASPECTOS RELEVANTES DE LA INICIATIVA

Los párrafos siguientes destacan los aspectos más relevantes de la iniciativa, en los órdenes jurídico y administrativo de la materia que se propone regular.

El Capítulo Primero establece que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social. Esta declaración tiene como finalidad el que la administración pública pueda actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesario y en beneficio del interés general o de la economía nacional, en vista de que los objetivos que se persiguen con la planeación superan el interés particular. Por tanto, las acciones planeadas y sus consecuencias, quedan sometidas a un régimen de derecho público, compatible con la naturaleza de los responsables de aplicar y administrar la Ley.

El carácter de orden público e interés social de la Ley se explica también en la medida en que las actividades que regula quedan en todo momento sujetas a la observancia de principios generales y a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

Tal carácter presupone asimismo el apoyo jurídico necesario para imponer modalidades en la convención o contratación de las acciones previstas, cuando se trate de preservar el interés general.

El propio capítulo define el objeto de la Ley, que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo obligatoria para la Administración Pública Federal y en establecer las bases para la integración y funciona-

miento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre la Federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social para la planeación.

Se fijan los principios en los que estará basada la planeación, los que derivan de los postulados constitucionales y responden al imperativo de impulsar y dirigir los esfuerzos de la sociedad hacia la consecución de las metas que configuran el proyecto nacional. Para ello, se establecen en el Artículo segundo los contenidos generales a los que deberá atender el ejercicio de la planeación.

La iniciativa define a la planeación nacional del desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión, para el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado para intervenir en la vida de la nación.

Por otra parte se atribuye al Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo.

Para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como de la ejecución de las acciones relativas, el proyecto de Ley establece que el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualmente de la ejecución del plan y los programas a través de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal; éstas son: el Informe Presidencial; las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las iniciativas de leyes de ingresos; los proyectos de presupuestos de egresos; el informe que los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las cámaras en los términos de la Constitución y la Ley.

La iniciativa determina también que los titulares de las dependencias informen sobre la aplicación de los instrumentos de política económica y social que por razón de sus competencias les corresponda administrar, señalando las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos y prioridades de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidad a su cargo.

En este sentido las normas que propone la iniciativa presuponen un ejercicio congruente de reglamentación de los dispositivos constitucionales correspondientes, que permitirán aportar al Poder Legislativo mayores elementos de juicio que complementen sus tareas de revisión.

La obligatoriedad de la planeación para la Administración Pública Federal se gradúa en lo que respecta a las entidades paraestatales, considerando su autonomía en los aspectos patrimoniales y de personalidad jurídica, principalmente.

Con el propósito de contribuir a institucionalizar la planeación, se propone que los proyectos de iniciativas de leyes contengan la expresión de las relaciones que guarden con la planeación nacional del desarrollo.

Se confiere la aplicación del ordenamiento al Ejecutivo Fe-

deral y se le otorga la facultad de interpretarla para efectos administrativos por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con ello se busca la debida unidad de criterio en la administración de la Ley.

El Capítulo Segundo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas de la planeación nacional del desarrollo.

Se propone que todas las dependencias y entidades participen en el Sistema y se integren a él a través de las unidades administrativas que resulten idóneas, para lo cual el Ejecutivo Federal determinará lo conducente.

La dinámica que presupone la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática requerirá de ajustes y adecuaciones oportunas que coadyuven eficazmente con sus propósitos; por ello la iniciativa reserva al Ejecutivo Federal la facultad de establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento del propio Sistema.

La iniciativa de ley reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; pero reserva también para las disposiciones reglamentarias de la Ley el desarrollo en detalle de los contenidos administrativos de cada una de las etapas del proceso.

El mismo capítulo señala con precisión y claridad las atribuciones que en materia de planeación corresponderán a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de coordinar las actividades de planeación, integrar el Plan Nacional de Desarrollo, proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito del Sistema, le corresponde participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia, y en general procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones.

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial. Esta responsabilidad se traducirá en la elaboración de programas sectoriales, tanto de mediano plazo como los operativos anuales.

Por lo que hace a las entidades paraestatales, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, realizarán actividades de planeación nacional del desarrollo y producirán, en consecuencia, programas institucionales.

Por lo demás, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la ejecución del Plan y los programas mencionados, elaborarán programas anuales respecto a sus atribuciones y funciones u objeto, los que regirán, durante el año de que se trate, las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En el mismo capítulo propone la creación de las comisiones intersecretariales, que permitan atender las acciones de la planeación en las que estén involucradas varias secretarías de Es-

tado o departamentos administrativos, así como para la elaboración de los programas especiales que determine el Presidente de la República.

En el Capítulo Tercero, para que se lleve a cabo la participación social en las tareas de la planeación y la expresión amplia de opiniones y propuestas por parte de la población en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas que genere el Sistema, la iniciativa faculta al Ejecutivo Federal para determinar las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales, observando en cada caso las disposiciones legales que resulten aplicables.

En el Capítulo Cuarto se establecen las características y elementos esenciales del Plan y los programas derivados de las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el titular del Ejecutivo Federal para el período que le corresponda y deberá formularse, aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de su administración.

Esta disposición es congruente con la necesidad de contar oportunamente con las definiciones fundamentales que normarán la acción administrativa pública.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, la categoría de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan sirve de marco de referencia para la elaboración de todos los documentos de planeación que se generen en el período correspondiente; contiene estimaciones sobre los recursos, instrumentos y responsables que el país podrá asignar y dedicar para su desarrollo, así como señalamientos fundamentales para el conjunto de políticas orientadas a lograr el desarrollo nacional.

A partir de este marco normativo, se elaborarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que expresamente determine el Presidente de la República. Ellos constituyen, respecto a los sectores administrativos, las entidades paraestatales, las regiones entre los propios sectores, documentos rectores de política y acción de mediano plazo de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Detallan, en sus correspondientes ámbitos, los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y deberán observar plena congruencia con él.

Los programas anuales, que deberán elaborar todas las dependencias y entidades, definirán las diferentes acciones que han de realizarse en el corto plazo para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Estos programas anuales tendrán un carácter integral al considerar los aspectos administrativos y de política económica y social que correspondan a la dependencia o entidad de que se trate, así como las acciones objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

La iniciativa prevé que los proyectos de presupuestos de egresos, las iniciativas de leyes de ingresos y la aplicación de los instrumentos de política económica, que regulan e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan actividades del sector público, traduzcan los objetivos y prioridades del Plan y los programas. Ello permitirá dar

congruencia a los instrumentos de desarrollo económico y social bajo la responsabilidad del Estado.

Dichos objetivos y prioridades se observarán por la Administración Pública Federal en la celebración de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y en la concertación de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Con relación a la organización federal de la República, nos hemos fijado el propósito fundamental de avanzar en la coordinación de las tareas de interés común que corresponden a los ejecutivos Federal y locales, a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal que establece nuestra Constitución, y de lograr el desarrollo armónico de los diversos estados y regiones del país; todo ello, considerando la participación que debe corresponder a los municipios y las opiniones de los grupos sociales interesados.

La iniciativa de Ley que proponemos pretende consolidar los avances en la vertiente de coordinación. Para ello se propone, en capítulo especial, regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los estados y municipios.

En este sentido se atiende a la consideración de que el proyecto de Ley plantea un esquema de planeación de ámbito federal. En consecuencia, se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales, conforme a sus competencias, de llevar a cabo la planeación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, pero se prevé la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Federal acuerde con los gobiernos estatales y, a través de éstos, con las autoridades municipales, su participación en aquellos aspectos de la planeación nacional que les atañen directamente, para coadyuvar a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales, al fortalecimiento de las tareas de planeación del desarrollo de los estados y municipios, y a la congruencia que debe caracterizar la determinación de propósitos comunes.

En el Capítulo Sexto, de concertación e inducción, se establecen las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas, a través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo, al considerarlos la iniciativa como de derecho público. Ello permitirá que las estipulaciones contenidas en estos instrumentos sean congruentes con su propio objetivo y preserven el interés general de que están investidos.

Finalmente la iniciativa contempla un Capítulo de Responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos últimos. Las medidas disciplinarias y sanciones que se prevén, son congruentes y compatibles con la naturaleza de la función pública que los destinatarios tienen encomendada y pretenden garantizar el adecuado desempeño de las tareas que regula la Ley.

Para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de los compromisos contraídos en los términos de la propia Ley entre la Federación y los estados, se establece que el Ejecutivo Federal propondrá a los gobiernos locales que los convenios relativos incluyan sanciones por su incumplimiento, previendo, conforme al orden constitucional que nos rige, el que las controversias que puedan surgir de los propios convenios sean resueltas por el órgano superior del Poder Judicial de la Federación. □