

DIP. JOSÉ JUAN ESPINOSA TORRES.
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL H. CONGRESO
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA
P R E S E N T E

Los que suscriben, integrantes del Grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional, de la LX Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, **Diputadas María del Rocío García Olmedo, Josefina García Hernández y Diputados Javier Casique Zárate y Nibardo Hernández Sánchez**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 57 fracción I, 63 fracción II y 64, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 44 fracción II, 144 fracción II 146,147 y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; así como el artículo 120 fracción VI del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un debate permanente en las sociedades modernas es el que se refiere al tamaño que debe tener el gobierno y a la participación de éste en la dirección de la economía, como promotor o regulador de las iniciativas de los particulares. Tal discusión no se ha limitado al ámbito de lo académico, sino que ha sido el principal eje rector de las decisiones políticas en Occidente, dividiendo así a los principales exponentes del pensamiento económico en estatistas y liberales.

Tras la Gran Depresión y la recuperación que le siguió en los años cuarenta, el mundo se decantó principalmente hacia la intervención estatal aunque con diferentes matices. Así, mientras que en Europa occidental y los Estados Unidos prevalecían las tesis keynesianas, en el mundo socialista se aplicaban las teorías marxistas sobre la propiedad de los medios de producción y la economía

centralmente dirigida. La aplicación de tales medidas devino en la construcción del Estado de Bienestar o Benefactor, el cual tuvo la capacidad de ofrecer servicios públicos sanitarios, educativos y de seguridad social a amplias capas de la población, favoreciendo con ello la movilidad social, la mejora en los ingresos, un aumento considerable en la expectativa de vida y la consolidación de instituciones gubernamentales.

Sin embargo, el intervencionismo estatal tuvo en su estructura las propias fallas de su agotamiento, pues en no pocos casos derivó en burocratismo, ineficiencia, corrupción, proteccionismo económico, falta de competitividad, innovación deficiente y, sobre todo, la supresión o el desaliento de la empresa privada, de la iniciativa de entes diversos al gobierno que pudieran ofrecer mejores servicios a la población.

En nuestro país, una vez consolidado el régimen emanado de la Revolución se llegó a un momento en el que era necesario trascender de la lucha armada a la construcción de instituciones y, sobre todo, a revitalizar la economía que se encontraba en estado sumamente grave gracias a los efectos de la guerra civil y a la crisis iniciada en 1929, la cual generó distorsiones severas en la economía de los Estados Unidos, desde entonces nuestro principal socio comercial. Las fórmulas utilizadas pasaron de un franco intervencionismo durante la etapa del cardenismo, hacia una cierta liberalización económica a partir de la gestión del presidente Miguel Alemán, etapa durante la cual México se insertó en la modernidad y transmutó su vocación agraria en industrial y de servicios.

Medidas tales como la sustitución de importaciones, la disciplina financiera y el control de la inflación dieron frutos y aún hoy son objeto de reconocimiento, tales como un crecimiento económico anual de cerca del 7%, incremento en la población y en la expectativa de vida, abatimiento del analfabetismo, aumento en la cobertura y la calidad educativa, ampliación de las redes carreteras, portuarias y aeroportuarias. El pináculo de este paradigma vendría, al menos desde el punto de

vista simbólico, en 1968, cuando México organizó de manera exitosa los Juegos Olímpicos, un evento de clase mundial que hasta entonces le había estado reservado a las principales potencias industriales del mundo.

A partir de los años setenta del siglo XX el llamado Desarrollo Estabilizador empezó a dar muestras de agotamiento que se reflejaron en diversos episodios de premura económica que llevaron a nuestros gobernantes a modificar de manera sustancial el modelo de crecimiento económico. A partir de 1982 dio inicio una nueva era caracterizada por la disciplina financiera, el control del gasto público, el retroceso del Estado en tanto agente económico en actividades que no fueran estratégicas, la apertura comercial, el fomento de la actividad manufacturera, el aumento exponencial de las exportaciones y, con ello, la redefinición de las relaciones del gobierno con la iniciativa privada y las organizaciones sociales.

Este giro no fue exclusivo de México, sino que obedeció también a un contexto internacional complejo que se distinguió por la aplicación de medidas que corrigieran las distorsiones generadas por la intervención estatal.

Actualmente, el Estado mexicano ha reconocido que si bien es cierto no resulta deseable volver a aquellos momentos que se distinguieron por el protagonismo gubernamental, tampoco resulta sano que éste se mantenga como un simple observador de la actividad económica, sino que es necesaria su presencia para fomentar la competitividad, preservar la competencia, proteger los derechos de los consumidores, apoyar mediante estímulos a los productores del campo y las ciudades, regir en actividades estratégicas como las telecomunicaciones y los hidrocarburos. De todo lo anterior se puede concluir que poseemos un modelo mixto en el que el Estado se hace sentir siempre como un regulador y en ocasiones como un agente encargado del fomento o un agente económico.

El esquema vigente ha reconocido la complejidad de la economía y es por eso que nuestras autoridades se han desprovisto de aquellos dogmas que hacían suponer

que todo se debía decidir desde las oficinas de los funcionarios públicos. Pero no sólo eso, sino que, a partir de la transición democrática iniciada en 1988 y el consecuente reparto del poder entre actores surgidos de tendencias políticas diversas a las del partido en el gobierno, se ha determinado la reformulación en la distribución de las competencias, sobre todo a favor de entes autónomos y especializados, como el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Federal de Competencia Económica y la Comisión Reguladora de Energía, entre otros entes. Esto ha evitado que nuestros gobiernos recientes se vean tentados a aplicar medidas que en otros momentos generaron situaciones de apremio para la población, pero también ha creado un servicio profesional y especializado que garantiza la puesta en marcha de las mejores prácticas en materia internacional.

Ahora bien, la intervención estatal no sólo se ha limitado históricamente a la consecución de metas económicas, sino que ha buscado alcanzar objetivos de carácter social que redunden en la mejora de las condiciones de vida de la población, en la inclusión de grandes masas de mexicanos a los beneficios del desarrollo, lo cual resulta lógico pues de nada serviría arribar a metas determinadas en el plano financiero, si éstas no se reflejan en el progreso del país y de sus habitantes. Una herramienta indispensable en este rubro lo es la planeación, una tarea ejercida desde hace décadas, pero que también ha sufrido grandes transformaciones, al igual que nuestro modelo económico.

En 1930, durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio fue expedida la Ley General de Planeación de la República Mexicana, la cual establecía en su artículo 1º que *“la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica...”* Dicho ordenamiento fue inspirado en los Planes Quinquenales que para ese entonces existían en la Unión Soviética, país con el que se guardaban

ciertas simpatías dada su vocación por disminuir los efectos de la disparidad económica entre las personas.

En 1934, Lázaro Cárdenas expidió su Plan Sexenal, que no era otra cosa que un instrumento programático plagado de metas sociales sumamente ambiciosas, tales como el reparto agrario, la disminución del analfabetismo, el apoyo a los productores del campo y la construcción de infraestructura dirigida a elevar la producción de alimentos.

El Plan Sexenal 1940 – 1946 propuso objetivos como redistribuir la riqueza, proteger los ingresos de los trabajadores, impulsar el desarrollo industrial y consolidar la independencia económica nacional, a partir de la intervención estatal. El 9 de julio de 1942 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto a través del cual el presidente Manuel Ávila Camacho creó la Comisión Federal de Planeación Económica, como órgano consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera la cooperación interamericana.

En 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, dependencia que tenía como facultad elaborar los planes nacionales, regionales y sectoriales, así como aplicar y manejar las inversiones públicas destinadas a aquellos.

El Plan de Acción Inmediata 1962 – 1964 tuvo como principales propósitos i) lograr un crecimiento del PIB a tasas no menores de 5%, mejorar la distribución del ingreso a fin de fortalecer el poder de consumo de los grupos mayoritarios de la población, y iii) remover los obstáculos que dificultaban el crecimiento económico del país.

El Plan de Desarrollo Económico Social 1966 – 1970 tuvo entre sus objetivos i) lograr un crecimiento anual del PIB del 6.5%; ii) priorizar las actividades agropecuarias; iii) acelerar la industrialización; iv) corregir los desequilibrios en el

desarrollo; v) distribuir equitativamente el ingreso nacional, vi) mantener la estabilidad del tipo de cambio.

En 1971 se creó la comisión de coordinación y control del gasto público, la cual tenía entre sus funciones colaborar en el control y evaluación de las asignaciones presupuestales. Dos años después fueron elaborados los lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974 – 1980. Entre los objetivos de dicho instrumento se encontraban: acelerar el crecimiento del producto nacional, favorecer la creación de empleos, y afianzar la independencia técnica económica del país respecto del exterior.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida durante la presidencia de José López Portillo creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual tendría entre sus atribuciones proyectar la planeación nacional del desarrollo, tras lo cual se elaboraron planes de desarrollo sectorial: desarrollo industrial, agroindustrial, sistema alimentario mexicano, empleo, educación, energía, pesca, desarrollo urbano y el de ciencia y tecnología entre otros.

El Plan Global de Desarrollo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980, y entre sus objetivos se encontraban reafirmar y fortalecer la independencia de México, proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, proveer un crecimiento económico alto, y mejorar la distribución del ingreso entre las personas.

La llegada al poder del presidente Miguel de la Madrid Hurtado significó un cambio no solo en las políticas económicas, sino en el paradigma de planeación nacional. En diciembre de 1982 el mandatario promovió diversas reformas a la Constitución a fin de establecer la planeación del desarrollo. Como consecuencia de esto fue aprobada la Ley de Planeación, texto aún vigente que tiene como objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV.- Los órganos responsables del proceso de planeación;

V.- Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

VI.- Las bases para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

A pesar de que el presidente De la Madrid se apartaría de las tesis estatistas, durante su gobierno también se propusieron enmiendas que vendrían a reformar de manera sustancial a nuestra Carta Magna en su apartado económico. El artículo 27 fue reformado para introducir el concepto de Desarrollo Rural Integral, así como las condiciones para una tramitación expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

El artículo 28 contempla las prácticas monopólicas, la protección de los consumidores y las actividades exclusivas del Estado.

El diverso 73 señaló como una facultad a cargo del Congreso la expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como de ordenamientos para la programación, promoción, concertación y ejecución de las acciones de orden económico.

Hasta aquí tenemos entonces que la acción programática y de planeación había sido un monopolio a cargo del Ejecutivo Federal que se reproducía de una u otra forma en las entidades federativas, sólo que, a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando cobró vigencia el término “*compartir el poder*” las cosas empezaron a cambiar hasta llegar al modelo vigente en el que el Poder Legislativo también es corresponsable de la planeación, al habersele dado a la Cámara de Diputados la facultad para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, esto de conformidad con lo previsto en el artículo 74 fracción VII de nuestra Ley Fundamental, modificado mediante Decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha reforma constitucional, si bien es cierto resulta de gran trascendencia para la vida pública nacional, adolece de una deficiencia, toda vez que sólo obliga en el ámbito federal, habiéndose obviado trasladar dicha figura hacia los Estados de la República, en los cuales también se hace necesaria la representación popular para revestir de legitimidad a dichas herramientas cuyo cumplimiento, cuando se alcanza, redundan en beneficios para la población.

En un Plan Estatal de Desarrollo se marcan las directrices, los objetivos y las acciones que deberán seguirse con una visión de mejora en todos los rubros y una misión de entrega permanente, comprometiéndose con la participación decidida de la sociedad. El modelo que prevalece, donde corresponde solamente a las áreas del Ejecutivo el diseño, integración y elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, es un modelo que la realidad ha rebasado; la pluralidad imperante, el fortalecimiento del Legislativo, la consolidación de contrapesos, la conjunción de objetivos de Estado y la corresponsabilidad de conducción gubernamental con visión de futuro, ha motivado una reforma federal y múltiples reformas en las Legislaturas de los estados, para que sea el Poder Legislativo quien apruebe los Planes de Desarrollo. Con la reforma constitucional de 2014 y las reformas a la legislación secundaria de principios de 2018, por primera vez el presidente de la República deberá entregar

el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en el mismo sentido han hecho sus reformas los estados de Veracruz, San Luis Potosí, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Zacatecas y Yucatán, razón que se estima suficiente para proponer una enmienda en dicho sentido para el Estado de Puebla y así insertar a nuestra entidad en el terreno de la gobernabilidad a partir de la pluralidad.

Para una mejor comprensión de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 57</p> <p>Son Facultades del Congreso:</p> <p>I-XXXIII (...)</p> <p>XXXIV.- Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, así como ratificar el nombramiento del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo del Estado; y</p>	<p>Artículo 57</p> <p>Son Facultades del Congreso:</p> <p>I-XXXIII (...)</p> <p>XXXIV. Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, así como ratificar el nombramiento del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo del Estado;</p> <p>XXXV.- Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo, en un plazo no mayor a treinta días a partir de su recepción, y</p>

<p>XXXV.- Las demás que le confiera expresamente esta Constitución.</p>	<p>XXXVI. Las demás que le confiera expresamente esta Constitución.</p>
<p>Artículo 107. En el Estado de Puebla, se organizará un Sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo de carácter estatal, regional, municipal y especiales.</p> <p>La ley secundaria, establecerá los mecanismos para que el Gobierno del Estado y los de cada Municipio, recojan las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen para su observancia, a sus respectivos planes y programas de desarrollo. Asimismo, establecerá las bases para la suscripción de los convenios que permitan la consecución de sus fines y objetivos, de manera coordinada con la Federación, con otros Estados, o entre el Gobierno Estatal y Municipal, e incluso entre éstos.</p> <p>Será responsabilidad del Ejecutivo, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, en cuya conformación considerará la participación de los Poderes Legislativo y Judicial. El Plan</p>	<p>Artículo 107. En el Estado de Puebla, se organizará un Sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo de carácter estatal, regional, municipal y especiales.</p> <p>La ley secundaria, establecerá los mecanismos para que el Gobierno del Estado y los de cada Municipio, recojan las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen para su observancia, a sus respectivos planes y programas de desarrollo. Asimismo, establecerá las bases para la suscripción de los convenios que permitan la consecución de sus fines y objetivos, de manera coordinada con la Federación, con otros Estados, o entre el Gobierno Estatal y Municipal, e incluso entre éstos.</p> <p>Será responsabilidad del Ejecutivo, en un plazo no mayor a 60 días a partir de la toma de protesta, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, en cuya conformación considerará la participación del Poder Judicial. El Plan Estatal de Desarrollo, será</p>

<p>Estatad de Desarrollo, será aprobado por la instancia de planeación que establezca la ley.</p> <p>La participación de los particulares y del sector social será considerada en todas las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo.</p> <p>En los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, el Gobierno del Estado y cada uno de los Municipios velarán por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.</p> <p>El Plan Estatal de Desarrollo considerará los principios del desarrollo sustentable, a través de la prevención, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p>	<p>aprobado por el Congreso del Estado en los términos que establezca la ley.</p> <p>La participación de los particulares y del sector social será considerada en todas las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo.</p> <p>En los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, el Gobierno del Estado y cada uno de los Municipios velarán por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.</p> <p>El Plan Estatal de Desarrollo considerará los principios del desarrollo sustentable, a través de la prevención, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p>
<p>SIN CORRELATO</p>	<p>Primero. – El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.</p>
<p>SIN CORRELATO</p>	

Por lo anteriormente expuesto, se reforma los artículos 57 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, para quedar como sigue:

Artículo 57

Son Facultades del Congreso:

I-XXXIII (...)

XXXIV. Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, así como ratificar el nombramiento del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo del Estado;

XXXV.- Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo, en un plazo no mayor a treinta días a partir de su recepción.

XXXVI. Las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

Artículo 107. En el Estado de Puebla, se organizará un Sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo de carácter estatal, regional, municipal y especiales.

La ley secundaria, establecerá los mecanismos para que el Gobierno del Estado y los de cada Municipio, recojan las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen para su observancia, a sus respectivos planes y programas de desarrollo. Asimismo, establecerá las bases para la suscripción de los convenios que permitan la consecución de sus fines y objetivos, de manera coordinada con la Federación, con otros Estados, o entre el Gobierno Estatal y Municipal, e incluso entre éstos.

Será responsabilidad del Ejecutivo, en un plazo no mayor a 60 días a partir de la toma de protesta, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, en cuya conformación considerará la participación del Poder Judicial. El Plan Estatal de Desarrollo, será aprobado por el Congreso del Estado en los términos que establezca la ley.

La participación de los particulares y del sector social será considerada en todas las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo.

En los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, el Gobierno del Estado y cada uno de los Municipios velarán por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

El Plan Estatal de Desarrollo considerará los principios del desarrollo sustentable, a través de la prevención, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Artículos Transitorios

Primero. – El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

Segundo. – El Congreso del Estado tendrá un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente para aprobar las reformas legales que al efecto resulten aplicables.

ATENTAMENTE
A 21 DE SEPTIEMBRE DEL 2018

DIPUTADA MARIA DEL ROCÍO GARCÍA OLMEDO

DIPUTADA JOSEFINA GARCÍA HERNÁNDEZ

DIPUTADO JAVIER CASIQUE ZÁRATE

DIPUTADO NIBARDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ