



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**PRINCIPALES MECANISMOS DE PROMOCION E
INSTRUMENTACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO
(1977 - 1982)**

Tesis Profesional

**Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA**

p r e s e n t a

NARCISO ACEVEDO VALENZUELA

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES

A MI ESPOSA E HIJOS

A QUIENES ME HAN BRINDADO
AMISTAD Y CONFIANZA.

PRINCIPALES MECANISMOS DE PROMOCION E INSTRUMENTACION
DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO (1977-1982)

I N D I C E

Introducción

I. ANTECEDENTES

I.1	El Sistema Federal Mexicano en la Constitución de 1917.	1
I.2	Principales disposiciones jurídicas expedidas en materia de Planeación.	5
I.3	El modelo de desarrollo estabilizador.	29
II.	Principales acciones realizadas para impulsar el Desarrollo Regional durante el período 1971-1976.	
II.1	Los Mecanismos de Coordinación Intergubernamental.	41
II.2	Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES).	47
II.3	La Programación del Gasto Público Federal en los Estados.	56
III.	La Política de Fortalecimiento del Federalismo y los Mecanismos de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo (1977-1982).	
III.1	La Reforma Administrativa	60
III.2	El Convenio Único de Coordinación (CUC)	74
III.3	Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).	96
IV.	Conclusiones y Recomendaciones.	112
	Bibliografía.	119

INTRODUCCION

El desarrollo regional en nuestro país, no es una preocupación nueva, surge, de hecho, con el México independiente. Las corrientes políticas de principios del Siglo XIX se polarizaron entre los liberales y conservadores, federalistas y centralistas, republicanos y monárquicos.

La correlación de dichas fuerzas, caracterizó la lucha política del siglo pasado, que se manifestó principalmente en los máximos ordenamientos jurídico-políticos que rigieron en ese período. Reflejo de esa situación, fueron las guerras internas, las intervenciones extranjeras, la pérdida de gran parte del territorio nacional y la inestabilidad política y económica, que impidieron encauzar al país hacia un desarrollo integral.

En este contexto, la Constitución de 1917, reafirma la organización federalista y da sustento a la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo.

Estos aspectos constituyen el marco de análisis del presente trabajo, en el cual se plasman los esfuerzos realizados por los gobiernos postrevolucionarios en materia de planeación, para promover el desarrollo regional. De igual forma, se presentan los avances logrados y las acciones realizadas para superar la problemática derivada de la concentración económica en ciertas zonas del país, así como de la dispersión de la población en el resto del territorio nacional.

En particular, se tratará de demostrar que la coordinación intergubernamental constituye la única opción viable para promover el desarrollo regional, con un esquema que dé plena participación a los Gobiernos Estatales en la planeación de su propio desarrollo y en la ejecución directa de programas de gobierno.

Esta afirmación encuentra su sustento en la experiencia vivida en el período - - 1977-1982, en el que se instituye un instrumento de promoción del desarrollo regional, denominado Convenio Unico de Coordinación Federación-Estados, mediante el cual se logró un cambio cualitativo en las relaciones entre dichos niveles de gobierno. Esta estrategia se acompañó de un importante proceso de descentralización y desconcentración, que permitió, en la práctica, la instrumentación de diversos postulados insertos en la política de fortalecimiento del Federalismo.

No obstante los avances obtenidos en dicho período, se hicieron evidentes diversos obstáculos que impidieron su pleno aprovechamiento, tanto de orden político, como de naturaleza económica, técnica y administrativa.

En tal virtud, se presenta una serie de recomendaciones que tienden a superar la problemática detectada, así como a imprimir un mayor dinamismo a las relaciones intergubernamentales, no sólo entre la Federación y los Estados, sino entre éstos y los Municipios.

Con base en lo anterior, el presente documento se ha estructurado en cuatro grandes capítulos: en el primero, se describe el origen y evolución del Sistema Federal Mexicano, como el marco jurídico que norma las acciones que realizan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para promover el desarrollo económico y social. Asimismo, se analizan las diversas disposiciones que el Gobierno Federal ha emitido en materia de planeación y el modelo de desarrollo estabilizador, a fin de conocer su incidencia en la política regional y en los actuales mecanismos de coordinación intergubernamental.

El segundo Capítulo, describe brevemente la política de desarrollo regional, y los principales problemas que trajo consigo la implementación de la estrategia de desarrollo estabilizador, así como las acciones que el Gobierno Federal realizó durante 1971-1976 para enfrentarla, destacándose la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES).

En el siguiente Capítulo, se analiza la reforma administrativa como un proceso de modernización de la Administración Pública Federal que permitió durante el período 1977-1982, responder a la política de fortalecimiento del Federalismo. Posteriormente se analizará el origen, evolución, problemática y perspectivas -- del Convenio Único de Coordinación y de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), así como los efectos políticos, económicos y sociales derivados de su instrumentación.

Finalmente, el Capítulo cuarto versa sobre las conclusiones que se desprenden -- del desarrollo de este trabajo, y en él se proponen las recomendaciones que a -- nuestro juicio, deben instrumentarse para fortalecer a los mecanismos de coordinación intergubernamental analizados.

I.- ANTECEDENTES

I.1 EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Los antecedentes jurídicos de nuestro sistema federal como país independiente, se remontan a 1824, año en el que se aprueba y promulga por el Congreso el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Las luchas internas entre liberales y conservadores caracterizaron esa etapa, las cuales impusieron constantes modificaciones a la organización política del Estado Mexicano, prevaleciendo, sin embargo, la voluntad de constituirse como una república federal.

En efecto, la revolución de 1910 da como resultado la promulgación en 1917 de la Constitución que nos rige, la cual recoge los preceptos federalistas de las Constituciones de 1824 y de 1857.

Entre los aspectos más significativos de nuestra Carta Magna destacan los siguientes:

- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Art.39).
- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación... (Art.40).
- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores (Art.41).

- Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (Art. 124).
- El territorio nacional, comprende a los 31 Estados de la Federación y el D.F.; cayos, arrecifes, mares adyacentes, plataforma continental, aguas y mares territoriales y el espacio aéreo, situado sobre el mismo (Art.42 y relativos).
- Los Estados de la Federación, adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre (Art.115).
- Prohibiciones a los Estados.- celebrar alianzas, tratados o coalición con otro Estado ni con potencia extranjera; acuñar moneda; gravar el tránsito de personas o cosas; emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera; establecer derechos de tonelaje o de puerto; tener tropa permanente o buques de guerra; entre otras.
- La Constitución puede ser adicionada o reformada por el voto de las dos -- terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y que tales emiendas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Característica fundamental la constituye el hecho de que las Entidades Federativas cuentan con la configuración de un verdadero Estado libre y soberano; ya que poseen su propio orden jurídico, gobierno, población y territorio.

Esto significa que, dentro de los límites que establece la Constitución Federal, los Estados cuentan con la facultad de actuar libremente en el ámbito de su jurisdicción territorial para elegir a sus propios gobernantes, establecer su legisla--

ción y bases de funcionamiento de los poderes públicos, y para coadyuvar al desarrollo y progreso socioeconómico de su respectiva Entidad.

Al respecto, cabe señalar que si bien los Estados están facultados para promover y encauzar su propio desarrollo, en la práctica han encontrado diversos y variados problemas que han impedido su consecución. Entre ellos destacan los siguientes:

- Centralismo político y económico de la Federación.
- Falta de un sistema intergubernamental a nivel nacional, para promover el desarrollo de cada Entidad Federativa.
- Inequitativa distribución de los ingresos fiscales, repercutiendo en la falta de capacidad económica para la ejecución de programas de inversión.

Esta problemática ha sido, a su vez, causal de diversos círculos viciosos entre los que se señalan los siguientes:

- Transferencia neta de recursos humanos, económicos y materiales a la metrópoli, en virtud de los términos de intercambio desigual.
- Centralización de la actividad económica en los principales centros urbanos del país.
- Obsoletas estructuras administrativas de los Estados.
- Inmovilización de los Municipios para participar en las tareas del desarrollo, y por ende, centralismo de los Estados respecto de sus Municipios.
- Obstáculos a la coordinación interestatal.

Estas circunstancias hacen evidente la magnitud del esfuerzo a desarrollar, para devolver a los Estados no la facultad, que les es de derecho, sino la capacidad pa

ra conducir y encauzar el desarrollo integral en su ámbito territorial. Sin embargo, el esfuerzo no puede ser unilateral en cualquier sentido; debe ser resultado de una acción deliberada y conjunta entre la Federación y los Estados.

En esencia, el propósito debe ser el de revitalizar nuestro sistema federal, no sólo como una fórmula para alcanzar los beneficios de un desarrollo más justo, sino para mantener constantes los principios del sistema democrático que dimana de la Constitución de 1917.

I.2.- PRINCIPALES DISPOSICIONES JURIDICAS EXPEDIDAS EN MATERIA DE PLANEACION (1928-1970)

Los intentos de planeación económica y social en México han sido llevados a cabo por la mayoría de los gobiernos post-revolucionarios. Con mayor exactitud, es a partir de la primera etapa constructiva de la Revolución cuando estos esfuerzos se manifiestan mejor organizados y con un carácter de mayor continuidad, pero los instrumentos y organismos creados a partir de estos propósitos no dieron los resultados deseados, aunque sí constituyeron avances que permitieron sentar las bases para configurar el actual aparato gubernamental-administrativo, cuya importancia dentro de la estructura socioeconómica del país es cada vez mayor, pudiéndose asegurar que el gasto público es ahora factor clave para impulsar el desarrollo nacional.

Dentro de dichos esfuerzos se ubica el realizado por el entonces Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, el cual, al inicio de su mandato, ordenó el establecimiento de las primeras Comisiones de Eficiencia "en todas las Dependencias del Ejecutivo Federal, con la finalidad de preparar una organización técnica de los servicios públicos de la administración, empleando sistemas modernos de tramitación, contabilidad y archivo y en general de todos aquellos elementos que facilitasen con el mayor ahorro, el rápido despacho de los asuntos gubernamentales". Asimismo, a través de la expedición de la "Ley del Consejo Nacional Económico" ^{1/} creó un "Cuerpo consultivo de iniciativa libre y consulta necesaria en los asuntos económico-sociales de la Federación", cuyo prin-

^{1/} D.O. 15 de junio de 1928.

El principal propósito era "Actuar como consultor necesario de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para todos los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionasen con las cuestiones de carácter económico-social del país".

Más adelante, en junio de 1930, el Presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la primera "Ley sobre Planeación General de la República", con objeto de "coordinar y encauzar las distintas actividades de las dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras"^{2/}. La Ley proponía asimismo, la formulación de un "Plano Nacional de México", que sirviera de base a las tareas del Sector Público Federal, para alcanzar los objetivos apuntados. Sin embargo, aunque la Ley "no llegó a materializarse en planes o políticas, constituye el primer ordenamiento legal en este campo"^{3/}.

Tanto la Ley sobre Planeación como el Plano Nacional que de ella se derivó, no pudieron concretarse porque no se previeron los mecanismos para coordinar el gasto público con la programación, ni se contó con los elementos técnicos suficientes para instrumentar su operación.

En 1933, bajo la administración del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se esta--

^{2/} D.O. 12 de julio de 1930.

^{3/} Secretaría de la Presidencia, "La Planeación en México", México 1968, Pág.3.

blece el Consejo Nacional de Economía, que al igual que el anterior esfuerzo, no obtiene los resultados deseados, tanto por las condiciones de gran inestabilidad política y económica que aún prevalecían en el país, como por el escaso apoyo técnico de que se disponía.

Es en esta coyuntura, que el Partido Nacional Revolucionario elabora el Primer Plan Sexenal que serviría de plataforma electoral y programa de gobierno al General Lázaro Cárdenas para el período 1934-1940.

El Presidente Cárdenas llevó a cabo un Programa de Gobierno que en gran medida superó los planteamientos originales del Plan; dentro de los principales logros alcanzados durante su gestión, sobresalen: el mayor reparto agrario otorgado por los gobiernos post-revolucionarios; la expropiación y nacionalización de la industria petrolera y de los ferrocarriles nacionales; la creación de la Comisión Federal de Electricidad y la fundación de los Bancos de Comercio Exterior y Nacional de Crédito Ejidal, y el decisivo impulso a la educación que -- entre otras aportaciones incluye la creación del Instituto Politécnico Nacional.

Cabe aclarar que estos primeros esfuerzos gubernamentales por establecer mecanismos de apoyo para la toma de decisiones en materia de política económica, se hicieron cuando el nuevo sistema de gobierno que se originó de la Revolución de 1910 y que se guiaba por los principios consagrados en la Constitución Política de 1917, enfrentaba todavía grandes dificultades para crear un marco-

de estabilidad política, económica y social, debido principalmente, a las grandes pérdidas de recursos humanos y materiales que trajo consigo el movimiento armado y el incipiente desarrollo económico alcanzado en la etapa anterior, en la cual se habían producido también importantes nexos de dependencia y subordinación de la estructura socioeconómica a los capitales extranjeros, todo lo cual dificultaba en mayor medida, la instrumentación de una política radicalmente nacionalista y profundamente independiente.

Sin embargo, es en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, cuando se constituyen los fundamentos que sostienen al México contemporáneo. Durante su transcurso "... se formó la base del actual sistema político, se acabó con el predominio de los caudillos militares y se organizó en el seno del partido oficial a obreros y campesinos; se reformó la política de gasto público para orientarla al fomento económico y social, se establecieron los fundamentos del sistema financiero con la fundación del Banco de México y las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos y, finalmente, se nacionalizó el petróleo y se creó la Comisión Federal de Electricidad, vinculando la inversión en energía a la actividad económica interna" ^{4/}.

La Administración del General Avila Camacho, puso en marcha el Segundo Plan Sexenal en 1940, el cual no parece haber sido un factor determinante de la política de su régimen, entre otras razones, por la grave situación internacional que produjo la 2a. Guerra Mundial.

Durante dicho período, se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica

^{4/} Solís, Leopoldo, La Realidad Económica Mexicana Retrovisión y Perspectivas. S. XXI, Págs. 99 y 100.

ca ^{5/} a fin de mejorar la calidad de la información estadística necesaria para la elaboración de los programas de desarrollo, y se trató de introducir cierto orden en el acelerado proceso de industrialización que estaba experimentando el país, para lo cual se creó la "Comisión Federal de Fomento Industrial", en 1934. Esta Comisión tenía el propósito de promover la creación de nuevas industrias, y sus atribuciones la facultaban para extender la promoción al grado de organizar, financiar y operar empresas, sobre todo en aquellos sectores de la economía en los que el capital privado por falta de interés o de recursos no hubiese invertido.

Sin embargo, las excelentes oportunidades para invertir y los redituables beneficios derivados de la interrupción de las importaciones y un auge de las exportaciones pronto superaron la lentitud burocrática, y la Comisión no logró introducir un mayor nivel de planeación en el sector público ni en la industria nacional.

Mediante decreto del Poder Ejecutivo ^{6/}, el Presidente Alemán estableció en 1948, la "Comisión Nacional de Inversiones" como "el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"^{7/}. Tanto la Comisión como la Ley, facultaban a la Secretaría de Hacienda para mantenerse informada sobre el proceso administrativo y el funcionamiento económico de dichas empresas y organismos, "mediante un sistema permanente de auditorías e inspecciones técnicas"^{8/}; sin embargo, ambas disposiciones sólo llegaron a operar "de un mo-

^{5/} D.O. 9 de julio de 1942.

^{6/} D.O. 31 de enero de 1948

^{7/} Ibid.

^{8/} Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

do formulario" ^{9/} sin que en la práctica fuesen acatadas sus normas.

Por su parte, el Banco de México, preparó en 1947, un proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias Descentralizadas para el periodo de 1947 a 1952 con carácter recomendatorio. Asimismo, NAFINSA formuló un Programa Nacional de Inversiones para el mismo periodo; y una Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento elaboró un estudio titulado "El Desarrollo de México y su capacidad para absorber Capital del Exterior", con vistas a promover la inversión extranjera.

Cabe destacar, en materia de programación regional, la creación de comisiones -- ejecutivas para operar sobre cuencas hidrológicas, mismas que tenían como objetivo, además de planificar el uso de los recursos hidráulicos, el de procurar el desarrollo integral de las zonas comprendidas en dichas cuencas; esto es, la -- creación de nuevos centros de población, construcción de vías de comunicación, -- actividades de conservación del suelo, obras de electrificación, construcción de escuelas, campañas sanitarias, experimentación de semillas para nuevos cultivos, etc.

El primer proyecto de cuencas hidrológicas surge en el año de 1947, con la integración de la Comisión del Papaloapan (enero de 1947) y la Comisión del Tepalcatpec (mayo de 1947); posteriormente se crea la Comisión del Sistema Lerma-Chapala-Santiago (noviembre de 1950), la Comisión del Río Fuerte y la Comisión --

^{9/} Wionczek, Miguel S. "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México"; en "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Siglo XXI. México 1976. Pág. 32.

del Grijalva (ambas en junio de 1951). La Comisión del Río Balsas se crea en 1960 y se fusiona con la Comisión del Tepalcatepec.

La Comisión del Papaloapan incluyó además de dicho río, los tributarios del mismo, abarcando una superficie de unos 46,500 Km² dentro de los Estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca. Un problema que enfrenta son los huracanes del Caribe en los meses de septiembre y octubre que provocan grandes inundaciones en la región plana que es la que más se cultiva, por esta razón, sus primeras acciones estuvieron encaminadas básicamente, al control de inundaciones y a la construcción de un sistema de comunicaciones. El principal cultivo comercial es la caña de azúcar y la cosecha de subsistencia es, en primer lugar, el maíz que representa la mitad del área cultivada.

La Comisión del Grijalva abarca las cuencas de los ríos Grijalva y Usumacinta con aproximadamente 120,000 Km², quedando la mayor parte en los Estados de Tabasco y Chiapas. Al igual que en la región del Papaloapan, uno de los principales problemas es el de las inundaciones. Para solucionarlo, la Comisión construyó la Presa de Malpaso (Netzahualcoyotl) en la cual se instaló una planta generadora de energía eléctrica de 760,000 Kw. Este proyecto atrajo a una buena cantidad de personas de la zona sobrepoblada del centro del país, al ritmo en que se fueron ampliando las industrias petroquímicas, siendo muy notable este avance en los últimos años de la década de los sesentas.

La Comisión del Tepalcatepec y del Balsas abarca 17,000 Km², y se localiza en su mayor parte en el estado de Michoacán. En 1960 se unió a la Comisión del Balsas, siendo director ejecutivo de ambas, por muchos años, el expresidente Ge

neral Lázaro Cárdenas. En la confluencia de ambos ríos se construyó la presa - de Infiernillo que genera energía eléctrica para la ciudad de México. Cerca de ésta, se construyó también la presa de la Villita con la finalidad de proporcionar energía a la planta siderúrgica de las Truchas, que se contruyera posteriormente.

La Comisión del Fuerte, sólo actuó en la parte interior de la cuenca del río -- del cual tomó su nombre, totalmente dentro del Estado de Sinaloa, su principal función fue la mejora, conservación y expansión del distrito de riego, concentrándose en el riego y en la prevención de los problemas que causaban las inundaciones. No obstante, la Comisión ha sido criticada por su fracaso en la realización de un desarrollo integrado en la zona.

La Comisión del Lerma - Chapala - Santiago se creó en noviembre de 1950, dedicándose en buena parte a trabajos de investigación, no obstante haber operado - con un presupuesto muy reducido. Estuvo constituida por un representante de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, otro de la Comisión Federal de Electricidad y uno por cada gobierno de los cinco estados principales por los que atraviesa el río Lerma: México, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Nayarit. También formó parte de la Comisión, un representante del Distrito Federal, beneficiario del - acueducto del Lerma.

Por otra parte, en el período del Presidente Ruiz Cortínez, los estímulos a la inversión y los rendimientos venían disminuyendo lentamente, como resultado del agotamiento de las excepcionales y favorables condiciones económicas que habían producido la 2da. Guerra Mundial y la guerra de Corea. En tal virtud, el Presidente ordenó hacia junio de 1953, que las Secretarías de Hacienda y de Economía

prepararan un plan de inversiones del sector público para todo el período de su gobierno (1953 - 1958). El plan debía formularse con base en informes proporcionados por todas las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas de participación estatal, conforme a sus propios programas de inversiones y a sus recursos financieros disponibles y previstos. Estos informes debían comunicarse a un nuevo organismo: El Comité de Inversiones 10/, "integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Economía, el cual debía funcionar bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera" 11/

Sobre el particular, cabe mencionar que "las dificultades provenientes de colocar bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda el funcionamiento del Comité, crearon fricciones políticas con las demás dependencias del Sector Público, además de que las instrucciones presidenciales de elaborar un plan de inversiones a largo plazo, entorpecían el manejo tradicional de Hacienda, del presupuesto federal sobre la base de asignaciones anuales. La propuesta de programación y jerarquización de las inversiones públicas por períodos mayores de un año, implicaba el compromiso de que dicha dependencia quedara obligada a proporcionar los fondos para su financiamiento, independientemente de sus recursos financieros anuales" 12/.

Debido a estos inconvenientes, se propuso que la planeación y programación de -

10/ D.O. junio de 1953

11/ Wionczek, Miguel S.. Op. cit. pág. 34.

12/ Wionczek, Miguel S.; op. cit. pág. 34.

las inversiones de todo el sector público debía ser desempeñada al más alto nivel posible de coordinación de las decisiones en materias de economía y política: la Presidencia de la República. De esta manera, surgió la Comisión de Inversiones ^{13/}, cuerpo consultivo que puede considerarse "como un avance de gran importancia hacia la programación de las inversiones del Sector Público en México" ^{14/}.

La Comisión sería responsable directamente ante el Presidente y se integraría con los técnicos que éste eligiera. Sus funciones incluían las siguientes: - - "a) Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; b) formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; c) someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas; y d) sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversión, en virtud de nuevos desarrollos imprevistos" ^{15/}.

Desde que inició sus operaciones, la Comisión intentó establecer el más completo registro de todos los proyectos de desarrollo financiados por el Sector Público y jerarquizarlos en base a los criterios de inversión definidos por sus consultores.

Estos criterios fueron principalmente los siguientes: a) la productividad o re-

^{13/} D.O. 29 de octubre de 1954.

^{14/} Wionczek, Miguel S. ; op. cit. pág. 34.

^{15/} Wionczek, Miguel S. ; op. cit. pág. 35.

lación entre el costo y el rendimiento económico del proyecto; b) el beneficio social; c) el grado de coordinación con otros proyectos; d) el grado de avance de los proyectos ya iniciados; y e) el volumen de ocupación que generaría el -- proyecto concluido. Se asignó un mayor peso a la productividad económica y al beneficio social, que a los demás fines.

La Comisión tenía acceso a todos los datos económicos y técnicos concernientes a los proyectos iniciados y en preparación o estudio, que iban a ser financiados por el Sector Público. Antes del comienzo de cada ejercicio fiscal, la Secretaría de Hacienda le enviaba informes que contenían entre otros aspectos, estimaciones sobre los recursos federales totales disponibles para inversiones, y los organismos autónomos le comunicaban los pormenores de sus presupuestos de capital. Estos últimos incluían a menudo, datos sobre el probable origen de -- los fondos no federales a utilizar, la suma de los recursos propios, así como -- los créditos externos en vías de negociarse.

"Sobre la base de todos estos datos que integraban el programa global de inversiones de todo el Sector Público e indicaban el monto total de los recursos de inversión disponibles, la Comisión procedería a formular un plan preliminar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, organismo por organismo y proyecto por proyecto" ^{16/}

Una vez que era presentado el presupuesto preliminar de inversiones, ante el Presidente de la República, éste hacía las modificaciones y ajustes finales consi-

16/ Wionczek, Miguel S.; op. cit. pág. 36.

derando las prioridades y demás factores de ponderación, de manera que una vez - ajustado el programa, le correspondía a la Comisión certificar ante la Secretaría de Hacienda qué monto específico de fondos federales quedaba asignado a - - ciertos proyectos, ya que sin esa certificación no podían ejercerse los recursos.

Al reunir la Comisión dentro de sus atribuciones, las tareas de analizar, coordinar, supervisar, controlar y evaluar las inversiones públicas, logró con esto -- que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que darán bajo su vigilancia exigiéndoles con sus procedimientos y disposiciones que se sujetaran a buenas prácticas administrativas como condición principal para -- asignarles fondos.

Así, con la creación de la Comisión de Inversiones es "cuando se inicia la coordinación de las inversiones públicas, el análisis permanente de las mismas, la - evaluación sistemática de proyectos y programas y el estudio valorativo de las - distintas actividades (del Sector Público); lográndose, desde esa época, establecer una colaboración estrecha entre las distintas entidades estatales y paraestatales" 17/.

Hacia el final del sexenio de Ruiz Cortines, se habían asignado a la Comisión varias funciones adicionales; realizar estudios sobre las implicaciones financieras de la inversión pública; analizar las tendencias generales de la econo- - -

17/ Hiriart Fernando citado por Moreno Valle Javier, Apuntes para una historia de la Planeación en México. Revista de Administración Pública Ed. INAP. -- Pág. 48 julio - septiembre, 1979, No. 39.

mfa y contribuir a la planeación de la política económica nacional, a fin de integrar y justificar las inversiones del sector público; elaborar previsiones a largo plazo de las necesidades de inversión por sectores principales; estudiar y analizar diferentes aspectos de la inversión pública, tales como su relación con el desarrollo económico, efectos sobre el sector público e influencia en la balanza de pagos. En esta forma, en 1956 la Comisión formuló su primer plan de inversiones para los años de 1957 y 1958 que sirvió como base de las negociaciones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y con otros organismos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía y comunicaciones y transportes.

Mediante una reforma a la "Ley General de Secretarías y Departamentos de Estado" ^{18/}, al iniciar su período constitucional, el Presidente López Mateos creó la Secretaría de la Presidencia. Con esta medida, se trataba de integrar bajo una sola dependencia, tanto importantes atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de programación de inversiones del Sector Público, como las funciones que le permitieran actuar como organismo de coordinación de las políticas económicas gubernamentales del más alto nivel.

A dicha Secretaría se le fijaron, entre otras, las atribuciones de recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales fijados por el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades señaladas por el Presidente de la República, para el mayor provecho general; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones

^{18/} D.O. 24 de diciembre de 1958.

que a ésta debieran hacerse y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Para apoyar su actividad, el Ejecutivo expidió un Acuerdo ^{19/} disponiendo que las dependencias del sector público central y paraestatal elaboraran su programa de inversiones para 1960-1964. Aunque la Secretaría de la Presidencia fue calificada como una supersecretaría de planeación y coordinación del gasto público, hasta poco después de su creación era posible afirmar que "dos elementos caracterizan al sistema de planificación en México: por una parte, un conjunto de disposiciones jurídicas que otorgan al poder ejecutivo facultades para intervenir en la regulación de los procesos económicos; y por otra parte, varios organismos gubernamentales especializados con funciones exclusivas en materia de planificación algunos, y otros que, además de actividades propias, llevan a cabo tareas de planificación o de programación" ^{20/}.

En relación a la forma en que se constituyó la base legal de los mecanismos de planificación, "debe recordarse el acuerdo presidencial del 26 de octubre de 1959, que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal actuarán en relación con los programas de obras de inversión" ^{21/}.

Es necesario señalar aquí los 3 acuerdos presidenciales que fueron expedidos para precisar las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación: a) El "Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inver-

^{19/} D.O. 30 de junio de 1959.

^{20/} Pichardo Pagaza, Ignacio; op. cit. pág. 49

^{21/} Pichardo Pagaza, Ignacio; op. cit. pág. 48

siones Públicas para 1960 - 1964" ^{22/} que ordenó a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal-elaborar un programa de inversiones comprendiendo los proyectos que se pretendían realizar anualmente de 1960 a 1964; b) El "Acuerdo sobre la Planeación -- del Desarrollo Económico y Social del País" ^{23/} que instruyó a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para incrementar sus esfuerzos y coordinación entre sí y con los Gobiernos Estatales y Municipales, así como - la iniciativa privada a fin de avanzar más rápidamente hacia el desarrollo so-- cial y económico; y c) El "Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encar-- gada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del -- país" ^{24/}, misma que estaba integrada por funcionarios de las Secretarías de Ha-- cienda y de la Presidencia, y la cual formuló el documento "México Plan de Ac-- ción Inmediata 1962-1964", con el propósito de establecer la naturaleza y los - avances de un plan de inversiones públicas y privadas. Este fue el primer docu-- mento oficial que propuso guías o indicaciones para el sector privado en mate-- ría de inversiones, para conseguir la configuración de un marco de planeación a nivel central.

En materia de política regional y para impulsar el desarrollo de los estados, te-- rritorios y regiones de la República, se elaboraron planes interestatales, de - los cuales destacaron: el "Plan Peninsular" o de Yucatán, formulado en 1960 y - que comprendía a los Estados de Campeche y Yucatán, y al Territorio de Quintana Roo; y el "Plan del Sureste" de 1962, que abarcaba las Entidades Federativas de Oaxaca, Tabasco y Chiapas.

^{22/} D.O. 30 de junio de 1959.

^{23/} D.O. 2 de agosto de 1961.

^{24/} D.O. 3 de marzo de 1962.

Estos planteamientos fueron hechos por la Secretaría de la Presidencia y tenían el propósito fundamental de establecer una adecuada coordinación entre las dependencias y entidades federales que actuaban a nivel estatal, así como llevar a cabo la jerarquización de las prioridades y problemas regionales, ya que se consideraba que resultarían más integrales y coherentes por grupos de Estados.

Durante el período Presidencial de Díaz Ordaz (1964 - 1970), para fortalecer -- las actividades de la Comisión Intersecretarial y para asegurar que el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, cumpliera sus metas, se creó la "Comisión de Programación", compuesta de directores y subdirectores de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia. Esta Comisión se encargaría de vigilar -- que el gasto público de inversión fuera orientado en los términos establecidos -- en el "Programa de Acción del Sector Público 1966 - 1970" el cual constituía un anexo del Plan Nacional citado.

Entre las disposiciones jurídicas expedidas en materia de planeación durante el sexenio 1964 -1970, destacan también: El Acuerdo Presidencial 25/ que obligaba a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y -- empresas de participación estatal, a enviar a la Secretaría de la Presidencia, -- antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de inversiones para el siguiente ejercicio fiscal, y la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 26/, que definía las atribuciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional como órgano de vigilancia de dichas instituciones, e indicaba la competencia que tenían en esos mismos aspectos de control y -- vigilancia, las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

25/ D.O. 23 de julio de 1965.

26/ D.O. diciembre de 1965.

Mención especial amerita el Acuerdo Presidencial del 3 de marzo de 1965, por el cual la Secretaría de la Presidencia solicitaba a todas las entidades públicas, le enviaran información sobre: los lineamientos de política que normaban a cada una; los problemas nacionales y regionales que tratarían de resolver; las metas y objetivos que buscaban alcanzar; los recursos financieros y demás medios que requerirían para lograrlas; y por último, las necesidades de la población que atenderían. Esta información serviría de base para el programa de inversiones públicas para el quinquenio 1966 - 1970.

Bajo este marco legal de la Administración Pública en México, las funciones generales del proceso integral de planeación de las actividades del Sector Público, quedaban fundamentalmente a cargo de tres Secretarías de Estado, que las venían realizando conforme a sus respectivas atribuciones. A la Secretaría de la Presidencia correspondía: la planeación, la coordinación y la vigilancia; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la ejecución de la política fiscal y la preparación de los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación, así como el fomento y control del sector financiero; y a la Secretaría de Patrimonio Nacional la vigilancia y los controles específicos sobre el sector descentralizado y los bienes patrimoniales del Estado.

Al no existir una entidad central de la Administración Pública Federal responsable de la planeación en forma integral, se producía un complejo sistema de coordinación y control de las acciones públicas que proliferaba en organismos y consejos intersecretariales e infinidad de mecanismos de consulta y aprobación en las diversas etapas del Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación, Coordinación, Control, Evaluación e Información. Todo lo cual dificultaba el proceso y hacía más lento su ciclo.

Desde el inicio de la Administración 1964-1970, se reconoció también la existencia de graves problemas en materia de organización y coordinación que afectaban en su conjunto a la administración pública, y que imponían serias limitaciones a la acción del Sector Público para intervenir en el proceso de desarrollo, y modificar su ritmo y dirección en favor de los objetivos nacionales.

Para superar estos problemas, y para alcanzar un mayor crecimiento económico, compatible con los supuestos de estabilidad cambiaria y de precios, se plantearon realizar varias acciones, la mayor parte de las cuales proponían medidas para mejorar los sistemas tradicionales de programación-presupuestación y coordinación de las actividades de la Administración Pública Federal.

De esta manera, se inició un proceso de estudio y trabajo que puso en marcha la reforma administrativa que habría de orientar estos esfuerzos. En este sentido, la "reforma administrativa surgió en el contexto de la programación económica. - El planteamiento inicial, reforzado a medida que avanzaron los trabajos, señaló que toda reforma administrativa tendría que referirse a un programa de acción. El programa, a su vez, no sería otra cosa que la formulación de las actividades a realizar para lograr los objetivos de desarrollo económico y social asociados a las necesidades nacionales. En la medida en que estas necesidades se habían modificado y su orden de prelación era distinto, la administración pública tenía - que adaptarse a ellas, tanto en su estructura como en sus procedimientos" ^{27/}

Para coordinar estos esfuerzos se creó la Comisión de Administración Pública - -

^{27/} Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. pág. 171.

(1965), a la que se encargó estudiar las reformas administrativas que requería el Gobierno para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 28/.

Esta Comisión se ubicó en la Secretaría de la Presidencia y se le asignaron los siguientes objetivos: "determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país; introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar ese objetivo y lograr una mejor capacitación del personal gubernamental" 29/

Al cabo de varios meses de estudio, la Comisión presentó un "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" 30/, en donde se advertía la necesidad de emprender acciones de reforma administrativa, a partir del análisis de los problemas que afectaban simultáneamente a dos o más entidades del sector público con influencia en campos de actividad económica básica; recomendándose la incorporación de criterios "programáticos y sectoriales", así como la conveniencia de actuar concomitantemente en resolver los problemas de coordinación para todo el sector público, y los problemas que afectaban a cada entidad en su funcionamiento legal-administrativo. Igualmente se propuso la creación de gru-

28/ El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman. Alejandro Carrillo Castro en Aspectos jurídicos de la Planeación en Méx. Ed. Porrúa. Méx. 1981. p. 497.

29/ La planeación en México, Secretaría de la Presidencia, Méx. 1968, p. 19

30/ Secretaría de la Presidencia, documento inédito, México 1965, Citado por I.- Pichardo Pagaza op. cit. págs. 172 y 173

pos de estudio y de trabajo, que se encargarían de analizar materias o problemas específicos de coordinación y proponer medidas para solucionarlos.

A nivel sectorial, la Comisión de Administración Pública introdujo la utilización de un mecanismo de participación para la programación del sector agropecuario, que tenía dos niveles de operación: en el primero, "representantes del más alto nivel ejecutivo de las entidades integraron un Cuerpo Colegiado que podía tomar decisiones, con base en los estudios y recomendaciones de un Secretariado Técnico -segundo nivel operativo- formado por técnicos de la Secretaría de la Presidencia, con la asesoría directa de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la participación sistemática y constante de representantes técnicos de las entidades" ^{31/}.

Durante estos años, las actividades que más decididamente se buscó fortalecer resultaron ser aquellas que tenían relación estrecha con los procedimientos administrativos de programación; debiendo señalarse también, los progresos alcanzados en relación al grado de participación de numerosas entidades públicas en las diversas medidas, planes y tareas impulsados por esta primera etapa de reforma administrativa.

En este punto, es necesario recordar que la Comisión Intersectorial para formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, creada por acuerdo del Ejecutivo Federal en 1962, "...estuvo encargada de la elaboración del Plan de Desa-

^{31/} Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, Recomendaciones de Reforma Administrativa en el Sector Agropecuario, documento inédito, 1970. Citado por Pichardo Pagaza I. op. cit.

rrollo Económico y Social 1966 - 1970, y representa un paso más en el propósito del Gobierno de programar en forma sistemática el desarrollo del País. Este -- Plan establecía directrices para la acción pública y de estímulo a la iniciativa privada a través de marcos indicativos" 32/

El Plan fijaba la tasa de crecimiento económico deseable, para alcanzar los objetivos de crecimiento alto y sostenido con estabilidad cambiaria y de precios; esquema éste, que desde varios años antes se conocía como "modelo de desarrollo estabilizador". Para lograr estos propósitos, se debería disponer de los elementos que facilitarían una coordinación flexible del sector público y que permitirían que el gasto público se efectuara conforme a las prioridades fijadas por el interés y los principios nacionales.

Para llevar a cabo los objetivos del Plan y para vigilar que el programa de inversiones públicas para el quinquenio 1966 - 1970, fuese orientado de acuerdo -- con lo establecido por el Programa de Acción del Sector Público 1966 - 1970, -- fue creada en la Secretaría de la Presidencia, como hemos visto, la Comisión de Programación del Sector Público en 1965.

Tanto la Comisión Intersectorial para la formulación de planes, como la Comisión de Programación, fueron apoyadas por un mecanismo que elaboraba el programa simultáneo de inversión-financiamiento (Subcomisión inversión-financiamiento), -- en el que se combinaron funciones de las Secretarías de Hacienda y Presidencia.

En resumen, durante el período 1964 - 1970, funcionaron a nivel intersecreta- -

32/ Solís, Leopoldo Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Ed. Setentenas. México, SEP 1975. pág. 164

rial entre otros, los siguientes mecanismos de mayor importancia para la planeación, programación, coordinación y control del gasto público federal: Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo, formada -- por funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Presidencia; Comisión de Programación, integrada por representantes de las principales dependencias bajo la coordinación de la Secretaría de la Presidencia; Comisión de Administración Pública, integrada en la misma forma que la anterior; Subcomisión Inversión-Financiamiento, que actuaba dentro de la Secretaría de la Presidencia y en coordinación con -- la Comisión Intersecretarial citada; Comisión de Estudios del Territorio Nacional, en la que participaban todas las dependencias con funciones relativas, coordinadas por la Secretaría de la Presidencia; y la Comisión especial para el Control -- de Contratos de Obras Públicas, constituida por representantes de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia.

Como ejemplos de mecanismos intersecretariales tenemos: el del Sector Agropecuario y Forestal; el de Inversiones en Infraestructura Rural, y el de Adiestramiento y Capacitación Agropecuaria, los cuales funcionaron bajo la coordinación de organismos de participación para la programación del Sector Agropecuario, mencionado anteriormente. Asimismo, podemos mencionar a la Comisión de Estudio del Area Metropolitana del Valle de México, en la que intervenían la Secretaría de la Presidencia, el Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México, y el Grupo de Estudios de Infraestructura Turística, formado por representantes -- de las Secretarías de Hacienda y de Presidencia, así como del Banco de México.

En conjunto, estos mecanismos, además de aportar valiosas experiencias, especialmente en materia de planeación y coordinación de las actividades del Sector -- Público, resultaron instancias eficaces para instrumentar una serie de acciones --

socialmente necesarias; y constituyeron avances importantes para la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en México.

Finalmente, la participación de los Estados, Territorios y Municipios, en los procesos de formulación y ejecución del programa de inversión pública federal, había sido mínima, por no decir nula.

Sólo a través de gestiones emprendidas por los Ejecutivos Estatales, éstos podían obtener alguna cooperación, participación o concesión de las dependencias centrales.

Entre los problemas que entorpecían en este período el desarrollo de las distintas regiones del país, destacaban los siguientes: no existía información sistemática sobre la inversión pública a nivel municipal, las cifras relativas a la distribución de la inversión pública federal por regiones, acusaban una gran desigualdad entre las regiones económicas del país, desigualdad que se manifestaba también en la finalidad del gasto y en el interior de las propias regiones, creando agudos contrastes de miseria y opulencia. También la participación financiera de los Estados en la inversión pública era muy reducida. "En el período 1959-1964, la inversión pública global alcanzó un monto de aproximadamente 59,000 millones de pesos, de los cuales, correspondieron solamente 5,900 a los Gobiernos Estatales y apenas 910.5 a todos los municipios del país". 33/

Sobre el particular, una tesis sobre planeación y gasto público en México, des-

33/ Pichardo Pagaza, Ignacio. op. cit. pág. 68.

cribe así la situación: "La política federal de inversión pública no ha tenido como objetivo explícito, definido e instrumentado operativamente, el desarrollo regional equilibrado del país. Lo ocurrido hasta ahora muestra que otros criterios de inversión han tenido prioridad sobre los del desarrollo estatal y regional; el objetivo general de lograr el desarrollo económico integral de país, no se ha logrado, porque no se ha partido de la base de explotar racionalmente los recursos de todas las regiones que componen el país, ni se ha tenido presente - el desarrollo económico de las diversas regiones".^{34/}

Al analizar con detenimiento los esfuerzos realizados por los Gobiernos post-revolucionarios en materia de planeación, es posible apreciar que la mayoría resultaron acciones aisladas, inconexas, y sin establecer una estrategia definida en torno a los desequilibrios regionales. Esta situación se reflejó en los modestos resultados globales alcanzados por los instrumentos y organismos que fueron creados por las diversas disposiciones jurídicas expedidas entre 1928 y 1970.

^{34/} Medina Aullón Carlos; Consideraciones sobre el gasto público y la planeación, Tesis Profesional, México, 1967, Citado por Pichardo Pagaza, Ignacio op. cit. pág. 68.

I.3 EL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR

El período económico conocido en México como el "desarrollo estabilizador", se -- ubica propiamente dicho durante los regímenes de López Mateos y Díaz Ordaz, aun-- que sus orígenes son anteriores y sus efectos alcanzan los primeros años de la dé-- cada de los setentas.

"El acelerado desarrollo de la economía mexicana a partir de la posguerra se pue-- de dividir en dos fases bien definidas: la primera de desarrollo con inflación, que va desde el fin de la segunda Guerra Mundial hasta 1956, con una tasa de cre-- cimiento en los precios de 9.1% anual y un déficit gubernamental financiado con -- deuda monetaria e inestabilidad cambiaria, se caracterizó por una elevada expan-- sión del producto agrícola (...) y una redistribución regresiva del ingreso, per-- diendo importancia la participación de sueldos y salarios en el ingreso total ... (y) una segunda etapa, con estabilidad cambiaria y de precios que en parte se ex-- plica por las tensiones sociales que produjo la fase anterior, caracterizada por el crecimiento hacia adentro a base de una sustitución de importaciones de bienes industriales, un gran auge financiero y un fuerte aumento de la relación ahorro/ ingreso" 35/.

En efecto, las actividades económicas del país tuvieron una notable aceleración -- merced al impulso que recibió la demanda global, por los efectos de la guerra, -- así como el aumento de nuestras exportaciones durante la década de los cuarentas

35/ Solís M., Leopoldo "Controversias sobre el crecimiento y la distribución", --- FCE, Méx. 1972, págs. 15 y 16.

y principios de los cincuentas, derivado de la recuperación de los países industrializados; también en el aspecto interno se reflejaron los resultados de las políticas de reforma agraria y de construcción de obras públicas auspiciadas por el Cardenismo.

"La consolidación del desarrollo económico pudo hacerse de 1945 a 1959, a consecuencia del impulso que la producción nacional recibió en la fase anterior, merced a las profundas transformaciones estructurales, tanto en lo económico, como en lo político y lo social, generadas por la Revolución" 36/.

Sin embargo, el signo que caracterizó a la economía mexicana fue siempre el de la inflación "desde 1935, la inflación caracterizó a la economía mexicana.

Hasta 1956, la tasa media de crecimiento anual de los precios fue de 10%. Los movimientos de precios cambiaron considerablemente durante las distintas fases del período de inflación, mostrando fluctuaciones bastante bruscas, siendo más acelerada durante la guerra y períodos posdevaluatorios" 37/.

A partir de 1950, México, apoyado en el crédito exterior y en la inversión extranjera directa, y pese a un deficiente ahorro interno, logró un crecimiento del producto nacional, al 6% promedio anual. Esta modalidad del crecimiento (con apoyo externo) estaba sustentada en dos hechos considerados como ineludibles: fuertes importaciones de bienes de capital, e ingresos provenientes del exterior por la -

36/ López Rosado, Diego G, Problemas Económicos de México, UNAM, México, 1979. pág. 427.

37/ Solís M., Leopoldo, "La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas" S. XXI, 6a. Edición, Méx., 1976., pág. 109.

venta de bienes y servicios, insuficientes para pagar los equipos, partes intermedias y materias primas necesarias para el desarrollo industrial y agrícola, por lo que la brecha comercial sólo pudo ser cubierta con importaciones de capital.

"Este desarrollo económico implicó necesariamente el mantenimiento de un déficit en la balanza comercial. La importación de maquinaria y equipo costosos, con frecuencia de elevada tecnología, resultaba imprescindible para llevar adelante el proceso de modernizar la economía..." 38/.

Además, la estrategia adoptada, estaba dando signos de agotamiento, debido a las tensiones sociales que se derivaban del rezago de la remuneración al factor trabajo, y el irregular e incluso débil crecimiento que registraron importantes sectores de la economía durante la década de los cincuentas, particularmente en los años posteriores a la devaluación de 1954. La expansión de la demanda efectiva había llevado consigo un ciclo recurrente de inflación, devaluación, y la situación económica del país se caracterizaba por una estructura productiva débil, por lo que se hacía necesario acelerar selectivamente el gasto, al mismo tiempo que tomar medidas que permitiesen encauzar los efectos del crecimiento.

Fue así que se adoptó la política de desarrollo estabilizador, que se basaba en tres objetivos fundamentales:

- 1) Rápido crecimiento del producto real,
- 2) Estabilidad de precios, y

38/ López Rosado, Diego G., Op. Cit. pág. 235.

- 3) Estabilidad de balanza de pagos, representada por un tipo de cambio fijo y constante.

Para el logro de estos tres objetivos se usaron principalmente los siguientes instrumentos:

- 1) El nivel del gasto público,
- 2) El control de la cantidad de dinero, mediante el mecanismo de depósito legal en el Banco de México, y
- 3) El endeudamiento externo.

"La estrategia de la política económica asociada al modelo de desarrollo establecido descansaba en premisas relativamente sencillas. Al Estado le correspondía otorgar la creación de la infraestructura; los servicios sociales a la población; los estímulos a la inversión privada nacional y extranjera a través de medidas de protección y fiscales y, el manejo de las políticas monetaria, fiscal y laboral, de manera que el proceso de crecimiento pudiera desenvolverse en un ambiente de estabilidad. Por su parte, al sector privado y paraestatal le correspondía el asegurar el crecimiento de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios. Como parte fundamental de esta estrategia el Estado acudía al endeudamiento externo con un doble propósito: por una parte, asegurar el equilibrio en la balanza de pagos y el crecimiento de las reservas y, por el otro, suplementar los escasos ingresos fiscales para el financiamiento de la inversión pública. El modelo tenía muchas otras características y facetas, varias de ellas derivadas de la

necesidad de su ajuste frente a cambiantes condiciones, tanto de tipo coyuntural como de largo plazo" 39/.

La adopción de la política de desarrollo estabilizador permitió, particularmente durante sus primeros años, imprimir una mayor aceleración al crecimiento económico, aún cuando no pudo revertir las tendencias regresivas en la redistribución del ingreso, sino más bien las acentuó; asimismo el desarrollo de las actividades primarias, principalmente la agricultura, se estancó, o tuvo un muy lento avance, así como las exportaciones, tanto de productos agrícolas, como de bienes manufacturados.

"Aunque son frecuentes los ataques contra esta estrategia de desarrollo, es preciso reconocerle varios aspectos positivos. En primer lugar, que no olvidó los aspectos sociales del desarrollo, sino que consideraba que ellos habrían de resolverse de una manera más o menos automática a través del propio proceso de desarrollo económico. En segundo, que siendo un modelo adoptado por un buen número de países, México tuvo mejor éxito que la mayoría, ya que la tasa de crecimiento de su producto interno bruto entre 1950 y 1970 fue de las más altas (6.3% anual en promedio) de los últimos años y el tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta agosto de 1976. En tercer lugar, tratándose de un modelo con una concepción relativamente simple, pocas veces se presentaba conflicto en el logro de los objetivos de la política económica y, en consecuencia, el manejo de los instrumentos de dicha política pudo hacerse de manera coherente y consistente. Finalmente, -- gracias al proceso de crecimiento casi ininterrumpido al final de los sesenta, el

39/ López Rosado, Diego G., Op. Cit. pág. 455.

país había logrado desarrollar una infraestructura importante, una base industrial de consideración, un buen sistema de intermediación financiera, una adecuada forma de organización en la administración pública y en la formulación de políticas y México disfrutaba de un prestigio internacional en el manejo de las cuestiones económicas" 40/.

El equilibrio real entre el volumen de bienes y servicios y la demanda de los mis-
mos, se gestó desde etapas anteriores, a través del gasto público en infraestructura e industrias básicas, que por su largo período de maduración y por ser finan-
ciado en parte con incrementos de la oferta monetaria, ocasionó, en un principio, presiones inflacionarias; pero cuando el capital básico proporcionado por el Esta-
do comenzó a rendir frutos y se continuó ampliando con regularidad, en concordancia con las medidas para elevar el ahorro voluntario y seguir promoviendo la in-
versión privada, el estímulo a la producción y el equilibrio ahorro-inversión con-
trarrestaron las presiones inflacionarias.

La inversión pública jugó un papel compensatorio en la inversión total, particularmente cuando en 1961-1962, por razones políticas externas y sus repercusiones internas, así como por el alza de la tasa real de interés, se dió un virtual es-
tancamiento de la inversión privada. A partir de 1965, se incorporaron al Presu-
puesto los principales organismos y empresas del sector público, y se establecieron los programas anuales de inversión-financiamiento, que tenían el objeto de --
mantener un equilibrio razonable entre los proyectos de inversión y el volumen de recursos disponibles.

40/ Ibid, pág. 455.

La experiencia demostraba que una vez iniciada la recuperación, en relación al -- lento desarrollo de 1957-1958, las decisiones de inversión excederían el volumen de ahorro voluntario; fue necesario por lo tanto, actuar sobre los factores econó-- micos determinantes del ahorro y acoplar las medidas de política para apresurar -- el proceso y reubicar el ahorro, con lo que se pretendía lograr una asignación -- eficiente de los recursos.

El desarrollo estabilizador permitió al sistema bancario absorber una proporción cada vez mayor del ingreso nacional. Este proceso fue más dinámico que la utili-- zación de dichos recursos por el sector privado, de tal suerte que el sector pú-- blico, a través del Banco de México, aprovechó esta alternativa de financiamiento, utilizando el 45% en promedio del financiamiento canalizado por el sistema banca-- rio.

El Gobierno tenía que conjugar la apropiación de recursos reales no inflaciona-- rios para hacer frente a sus responsabilidades, con los propósitos antes enuncia-- dos, de elevar la propensión marginal a ahorrar de las empresas y de los indivi-- duos. Para lograrlo, contaba con dos instrumentos complementarios: los impuestos y el endeudamiento. Este último implicaba el pago de intereses y, la administra-- ción tributaria, para ser mejorada, requería mayores fondos. La medida en que se recurría a uno u otro expediente estaba determinada por características estructu-- rales y de conveniencia en distintas coyunturas.

En 1958, la deuda pública apenas representaba el 10.2% del producto interno bruto. La capacidad de endeudamiento era, por tanto, grande y permitía amplitud de manio-- bra para acoplar los distintos propósitos. La deuda pública aumentó en forma -- apreciable, pero también lo hizo la dimensión de la economía nacional, lo que per--

mitió una ampliación continua de la capacidad de endeudamiento. El endeudamiento interno se vincularía al volumen de recursos que fuese favorable captar sin recurrir a emisiones primarias de dinero que resultarían contraproducentes. El endeudamiento externo aportaría fondos para el financiamiento parcial de inversiones - necesarias en riego, carreteras, energía, ferrocarriles, industrias, etc., y, además, ampliaría la oferta de divisas para apoyar la paridad del tipo de cambio, - subsidiando con esto a los rendimientos del capital privado tanto interno como internacional.

El modelo de desarrollo estabilizador hizo posible aprovechar el potencial de desarrollo y conformó la concentración del capital, con una estructura productiva - y financiera acorde con los requisitos cuantitativos establecidos para el largo - plazo, sin embargo su centralización causó la depauperización de la mayoría de la clase trabajadora.

Es decir, continuando con la idea rectora con que se inició la fase del desarrollo económico, la política de desarrollo estabilizador consideró como principal factor dinámico del crecimiento la acumulación del capital físico en manos privadas y su canalización hacia la industrialización, para lo cual se abrieron las puertas a la inversión extranjera buscando crear un sector industrial moderno, en el supuesto - de que "esta alternativa debería por sí misma disminuir la dependencia exterior"^{41/}

Leopoldo Solís, al hacer la crítica del proceso de desarrollo del país, señala que la estrategia adoptada simplemente consistió en la emulación del patrón seguido --

^{41/} Solís M., Leopoldo "Controversias..." Op. Cit. pág. 179.

por los países industrializados, por lo que "la paradoja del desarrollo mexicano consistió en aceptar e implantar un programa que, falto de una alternativa autóctona, de acuerdo con las condiciones sociales nacionales, nos puso a merced de -- una creciente dependencia en aras del nacionalismo económico mexicano..." 42/.

México seguía reuniendo todavía muchos de los elementos condicionantes del subdesarrollo económico: ingreso por habitante relativamente bajo, su industria manufacturera sólo representaba el 20% del producto, en contraste con los países industriales, en los que absorbía más del 30%; las diferencias en la productividad por hombre en las distintas actividades seguían siendo acentuadas y la producción industrial se concentraba en pocas zonas del país; las exportaciones estaban constituidas en un 70% por alimentos y materias primas; la fuerza de trabajo representaba el 33% del total, y casi el 60% de la población tenía menos de 19 años. Si bien la fuerza de trabajo en el sector agropecuario redujo su proporción en el total (de 65% en 1940 y 48% en 1967), causada por los movimientos migratorios hacia los Estados Unidos, continuó aumentando en términos absolutos.

"La parte más verdadera de la verdad era, para cada vez más mexicanos, que el crecimiento, la solidez monetaria, la solvencia crediticia y el control político eran muy convenientes para los negocios de los que ya eran ricos, aunque su horizonte para invertir se fuese estrechando. Mientras tanto, millones de mexicanos empobrecían en términos relativos, o absolutos y apenas les quedaban alternativas inaceptables..." 43/.

La estabilización, al no atacar las causas y orígenes fundamentales de la infla--

42/ Ibid, pág. 179

43/ Tello, Carlos, "La política económica en México, 1970-1976", S. XXI. Méx. 1979, pág. 14.

ción, no la suprimió, sino simplemente la redujo. Los problemas estructurales -- del sector rural no fueron resueltos, en virtud de que el modelo favoreció fundamentalmente a las actividades industriales, lo cual acentuó la intranquilidad en el campo y frenó desventajosamente los precios en la producción del sector, y los precios relativos más altos de los bienes y servicios de la industria nacional repercutieron adversamente en los agricultores.

Así, el importante desarrollo industrial desde los últimos años de los cincuentas comenzaba a enfrentarse con limitaciones del mercado interno, los ejidos estaban quedando manifiestamente marginados del crecimiento agropecuario y aún había tierras por repartir para el extenso campesinado que las reclamaba.

A mediados de la década de los sesentas, se inicia la crisis del sector agropecuario que se prolonga cuando menos hasta finales de los años setenta, período en el cual crece poco la producción global y disminuye la producción por persona, se estabiliza la superficie cosechada total y disminuye la superficie por habitante a los niveles más bajos registrados históricamente, caen las exportaciones, aumentan las importaciones de productos agropecuarios y disminuye la creación de empleos en las áreas rurales, intensificando el proceso de migración campo-ciudad.

Asimismo, la irrestricta actividad económica empresarial, con su secuela de concentración del ingreso, acumulación de capital y establecimiento de empresas subutilizadas, trajo como consecuencia la polarización del desarrollo tanto entre individuos, como entre regiones.

*En otras palabras, el desequilibrio regional de la economía mexicana, no constituye un problema per se o desarrollado en forma autónoma, sino que en realidad, -

dicho desequilibrio es el producto y la consecuencia lógica de la actividad económica de toda una etapa del desarrollo del país, durante la cual, la utilización de nuestros recursos escasos tuvo como objetivo fundamental el crecimiento y la integración del aparato productivo nacional, con su previsible contrapartida de descuido relativo de las inversiones del bienestar social y desarrollo regional..., por lo tanto, el desequilibrio regional del desarrollo de México no significa sólo el problema del adelanto o el atraso de una región..., sino que es la esencia y resultado de la aplicación irrestricta de los principios de rentabilidad y la falta de coordinación del desarrollo del país en su conjunto"^{44/}.

En resumen, el desarrollo estabilizador logró un aumento del PIB, detuvo las presiones inflacionarias, elevó el ahorro interno, aumentó el coeficiente de inversión, mejoró la productividad del capital y del trabajo y mantuvo un tipo de cambio estable, a costa de mantener deprimido al sector agropecuario, concentrar grandes volúmenes de inversión extranjera directa e indirecta, centralizar el capital nacional, agudizar los desequilibrios regionales y depauperizar a la gran masa trabajadora mediante controles mediatizantes en el sector obrero.

^{44/} Carrillo Arronte, Ricardo, "La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas", en "La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro", FCE, México, 1974, pág. 419.

II.- PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO
REGIONAL DURANTE EL PERIODO 1971 - 1976.

II.1. LOS MECANISMOS DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.

Del análisis del capítulo anterior, es posible afirmar que los actuales desequilibrios regionales en el país han dependido en alto grado del modelo de desarrollo económico adoptado y auspiciado por el Estado, principalmente desde 1940. Dicho modelo que atendió más a la velocidad del crecimiento que la dirección de éste, produjo la concentración de las actividades económicas en unas cuantas regiones.

En el período 1940-1970, en el sentido estricto de la palabra, no se puede hablar de planificación regional, más bien de política regional, ya que las acciones que emprendió el Estado, en este sentido, fueron aisladas, parciales e inconexas, en virtud de que los intentos de planeación económica fueron principalmente sectoriales y a escala nacional.

En dicho lapso, la economía mexicana creció aceleradamente, en gran parte como producto de una estrategia nacional de desarrollo que favoreció un crecimiento industrial basado en el modelo de sustitución de importaciones y un desarrollo agrícola favorable a los intereses industriales.

La política regional del Estado se basó en propiciar las condiciones de la reproducción y expansión del desarrollo industrial en determinadas regiones, a través de una fuerte inversión en infraestructura básica y una política fiscal favorable a los intereses del capital industrial.

Dicha estrategia, concebía implícitamente que en un principio se concentraría este proceso en diferentes estratos sociales y regionales, y en la medida que la economía creciera espontáneamente se daría un mecanismo de redistribución en favor de los sectores sociales y regionales más desfavorecidos, haciéndose sentir los efectos equilibradores más clásicos. Sin embargo, la ausencia de una política estatal efectiva en donde prevalecieran los intereses sociales sobre los privados, es decir que fuera más allá de asegurar las condiciones para el desarrollo y expansión del capital, fué el signo característico de los gobiernos en este período; lo que dió como resultado un ritmo acelerado de crecimiento económico, elevado a costa de las desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo no solo entre las distintas clases sociales, sino entre las diversas regiones que componen el territorio mexicano.

La concentración del desarrollo industrial en unas cuantas regiones del país, si bien fué producto de una serie de condiciones históricas y de mercado, también fué estimulado por la política regional del Estado, quien a través de los diferentes instrumentos fiscales, jurídicos, de inversión, subsidios y precios, ayudó a la acumulación de capital a nivel regional.

Sin embargo, no se puede decir categóricamente que los gobiernos de este período no tuvieran presente el fenómeno de las desigualdades regionales, y observaran la necesidad de lograr un desarrollo regional económicamente más eficiente y socialmente más justo.

Entre los principales instrumentos de fomento al desarrollo regional utilizados en este período, destacan las políticas de incentivos fiscales para la localización industrial; la construcción durante los cincuenta y sesentas de parques industriales, para fomentar la descentralización industrial; reformas administrativas y

programas específicos de desarrollo como el Nacional Fronterizo, el Chontalpa, etc.

Estos instrumentos, sin embargo, no fueron lo suficientemente eficaces para detener un proceso histórico con tendencias a la concentración de capital en determinadas regiones. Asimismo, el Estado, sin una fuerza económica que le diera una mayor autonomía relativa y sin contar con un aparato de planificación que le ayudara a organizar más acciones, dió como resultado que las políticas regionales emprendidas no -- cristalizaran cabalmente y que los intereses del capital industrial y comercial pre -- valecieran finalmente en la política regional del Estado.

A finales de la década de los sesentas, la alta concentración económica en unas -- cuantas áreas en contraste con una dispersión del desarrollo en la mayoría de las -- regiones, coadyuvó a una estructura regional desarticulada que ha generado proble -- mas de integración económica, vertical y horizontalmente, entre los sectores y re -- giones del país.

Desde un punto de vista económico, esta situación significó un mal aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales con un alto costo social, que -- también desembocó en una agudización de las contradicciones sociales regionales, -- las cuales se manifestaron en el ámbito urbano y en el ámbito rural con movimientos sociales de protesta.

Hacia fines de los sesentas, este proceso de desarrollo se manifestó en una crisis del sistema mexicano, no solo en lo económico y social sino en lo político, ya que -- ponía en evidencia al agotamiento de una fase del desarrollo capitalista en México, en donde se podía observar cómo la espontaneidad de las fuerzas del mercado no han -- podido resolver el problema de conducir una aceptable velocidad del crecimiento -- económico, con una buena dirección del desarrollo. Es decir, no se pudo conjugar el

progreso económico con el bienestar social y un desarrollo regional más articulado.

En el período señalado, a excepción de algunos Gobiernos Estatales cuyo presupuesto y grado de desarrollo les permitió organizar más eficientemente el aparato estatal y su intervención en la economía local, mediante programas y proyectos de desarrollo, la mayoría solamente se dedicaron a cumplir la función de proporcionar la seguridad y algunos servicios públicos, así como invertir mínimamente en infraestructura económica y social básica; ya que su precario presupuesto no les permitió llevar a cabo acciones económicas de mayor relevancia para el desarrollo económico.

Es difícil identificar en las Entidades Federativas alguna estrategia explícita de desarrollo, más bien se pueden apreciar estrategias implícitas que la propia dinámica de sus intereses y desarrollo las inducía a seguir; de ahí que al interior de los Estados, también se identifiquen graves problemas de desequilibrio económico -- entre los sectores, regiones y factores de la producción.

Un fenómeno que se logra identificar en este proceso, es la vinculación entre la -- política nacional de desarrollo y las políticas estatales. Cuando los objetivos de desarrollo estatales son compatibles con los nacionales se puede observar un acelerado crecimiento económico en algunas Entidades; por el contrario, cuando los objetivos de desarrollo nacional no son congruentes con las condiciones naturales y socioeconómicas de la Entidad así como con su política intrínseca de desarrollo, se -- puede observar un atraso en el crecimiento económico por la falta de apoyo de la -- Federación.

En el período 1971-1976, y dada una mayor intervención del Estado en el ámbito Estatal, el fenómeno regional adquiere la categoría de problema y se emprenden acciones planificadas específicas para tratar de regular la crisis de las desigualdades re--

gionales de desarrollo, tal es el caso de la "Estrategia de Desarrollo Compartido" en la cual, dentro de sus múltiples objetivos de legitimación social se señala la necesidad de fomentar un desarrollo territorialmente más equilibrado.

Este período se caracterizó por tener una visión más integral del problema regional, que incluyó tanto la relación agrícola-rural como la urbano-industrial.

Dentro de las acciones más importantes se destacan las correspondientes a la descentralización industrial y de población del Valle de México, así como a las de desarrollo regional; para ello se pusieron en marcha:

- El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); la -- Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) y el Plan Nacional de Nuevos Cen tros de Población Ejidal, los cuales incidían directamente en la promoción del desarrollo de las regiones rurales.
- Los programas y acciones de incidencia urbano-industrial tales como: El Pro grama para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Cen tros Comerciales (1971); Decretos de Descentralización Industrial; Amplia-- ción del régimen de maquiladoras (1972), y el inicio de la construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (1971).
- Los programas que impactaron a nivel regional fueron: Programa de Desarro-- llo Económico Fronterizo (1971) y las Comisiones Coordinadoras para el Desa rrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972) y de la Península de Baja - California (1973), así como la creación a partir de 1971 de los Comités Pro motores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), y de la -- Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975).

- La Ley General de Asentamientos Humanos (1976).

El establecimiento de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), significó un avance sustancial en lo relativo a los esquemas o mecanismos de coordinación de acciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, como entre éstos y los sectores de la sociedad, para el desarrollo equilibrado de las diversas regiones del país.

La creación de dichos mecanismos ha obedecido en gran parte, a la necesidad de responder con mayor eficiencia a los estadios de desarrollo de la sociedad mexicana, - que cada vez han exigido una mayor organización y coherencia del estado para satisfacer las necesidades de la población.

Desde el punto de vista histórico, el establecimiento de estas instancias de coordinación intergubernamental, constituye la base orgánica-administrativa para la promoción del desarrollo regional a nivel nacional. Políticamente se reconoció la importancia estratégica de conceptualizar la problemática regional a nivel de cada Entidad Federativa, rompiendo con esquemas teóricos tradicionales que la circunscribía a aspectos físico-geográficos (Cuencas Hidrológicas, Penínsulas, Regiones, etc).

II.2 LOS COMITES PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE LOS ESTADOS (COPRODES)

Para resolver la problemática provocada por los desequilibrios de la etapa anterior a la década de los setentas, originada a partir de la modalidad de desarrollo económico adoptada por el país y con el propósito fundamental de integrar y lograr el crecimiento del aparato productivo nacional, que trajo como consecuencia la polarización regional de sus beneficios y serias dificultades en materia de distribución del ingreso, el Gobierno Mexicano orientó en buena medida sus esfuerzos al fortalecimiento del desarrollo regional, con los objetivos expresos de promover la descentralización de las actividades económicas y administrativas, propiciar que los diversos sectores de la población intervinieran de manera activa en el proceso, y lograr una distribución más equitativa de los beneficios que del propio proceso de desarrollo se derivan.

De la política de fortalecimiento del desarrollo regional, surgieron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) en el año de 1971, como una respuesta del Gobierno de la República a la necesidad de impulsar el desarrollo de las entidades de la Federación que presentaban niveles más graves de marginación.

El Comité Promotor del Desarrollo en el Estado de Yucatán (COPRODEY), fué creado en 1971^{45/} y actuó primordialmente como un organismo coordinador de las dependencias federales vinculadas con la resolución de la problemática económica estatal

^{45/} D.O. 23 de junio de 1971.

(SHCP, SAG, SIC, Sría. de la Presidencia - con carácter de Coordinador del Comité - y NAFINSA). En el decreto que lo creó se consideró también la participación de representantes del Gobierno del Estado y de los sectores campesino, obrero, bancario, comercial, industrial y profesional de la propia entidad.

La función genérica que asumió el Comité fué la del encauzamiento de las iniciativas de todos los sectores, a la solución de los problemas del desarrollo estatal, para lo cual se atenderían prioritariamente las áreas de capacitación y creación de empleo, apoyándose en la identificación de posibilidades para el establecimiento de empresas acordes con los recursos y necesidades de la Entidad. Estas acciones marcharían paralelas a la promoción de medidas en materia de planeación y fomento económico estatal.

En 1972 y 1973 se crearon los COPRODES de Oaxaca^{46/} y Chiapas^{47/} respectivamente, con integración y objetivos similares a su antecesor, pero afinándose la participación de los Gobiernos Estatales y elevando el número de dependencias federales (ocho en el caso de Oaxaca y once para Chiapas).

En ese mismo año, el Gobierno Federal, ante la consideración de que la problemática de la marginación no sólo se presentaba en dichos Estados, sino en mayor o menor medida dentro de todos, y de que los Comités debían coadyuvar a superar la marginación, así como a lograr una eficiente coordinación de las diversas actividades del sector público, tanto federal como estatal, y promover la institucionalización de las tareas de programación del desarrollo nacional con la participa-

^{46/} D.O. 20 de marzo de 1972.

^{47/} D.O. 15 de octubre de 1973.

ción de los diversos sectores de la sociedad, dió inicio a la creación generalizada de los COPRODES.

Durango y Sonora fueron los siguientes Estados en que se establecieron Comités Promotores durante 1973. En los respectivos Decretos de su creación se asentaron avances tanto de orden organizativo como de atribuciones, que denotó el rápido progreso en la definición de esta nueva concepción de concertar acciones entre el Gobierno Federal y los de las Entidades Federativas. Así, a dichos Comités se les asignaron los objetivos de promover y coordinar las actividades de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de los diversos sectores de la población, buscando evitar la dispersión de los esfuerzos e intereses y promoviendo su confluencia y conciliación en beneficio de la Entidad.

En 1974 y principios de 1975, se crearon 16 Comités en sendos estados de la República, en los que se destacó el propósito común de lograr la coordinación de las acciones gubernamentales, y de éstas con las que realizan los sectores privado y social, para avanzar en el desarrollo de sus respectivas regiones.

La integración de los COPRODES gradualmente se fué enriqueciendo a la par que se fortaleció la representación estatal, al formalizarse la participación de los Gobernadores y las dependencias estatales. Asimismo se amplía la representación de los sectores social y privado.

En enero de 1975, se dió un paso de gran importancia en el proceso de la programación del desarrollo regional, al establecerse, mediante Decreto Presidencial, los COPRODES en los Estados en que aún no existían y modificando a los ya creados, para homogeneizar sus estructuras y atribuciones, con el fin de manejar criterios y

conceptos similares que hicieran más eficientes las acciones coordinadas. Al efecto, se definió a los Comités como organismos públicos, dotados de personalidad -- jurídica y de patrimonio propio^{48/}. Entre los puntos relevantes en cuanto a la -- nueva estructura de los Comités, destaca la atribución de los CC. Gobernadores -- que les permitía seleccionar las dependencias federales cuyos representantes -- formarían parte del Comité, exceptuando a la Secretaría de la Presidencia que -- siempre actuaría, mediante el personal de su Dirección de Desarrollo Regional, como Secretariado Técnico. Valga señalar, asimismo, que por primera vez se consideró la participación voluntaria de los Ayuntamientos.

También a principios de 1975, se integró la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, responsable de armonizar a nivel nacional, tanto las actividades de coordinación, fomento económico y programación de los COPRODES, como las relaciones de -- los Comités con las diversas dependencias federales y las de éstas entre sí.

La Comisión Nacional de Desarrollo Regional, perseguía, entre otras finalidades, -- las de auspiciar un desarrollo más equilibrado del país y una distribución más -- equitativa del ingreso, mediante la promoción y ejecución en sus respectivas es-- feras de competencia, de acciones orientadas a la formulación de programas de -- desarrollo regional a corto, mediano y largo plazos; así como a programar y coordinar la inversión pública federal para compatibilizarla con la de las Entidades -- Federativas.

A mediados de 1976, se reorganizó el proceso de desarrollo regional, toda vez --

^{48/} D.O. 28 de enero de 1975.

que se requirió atender las cuestiones urbanas y rurales con una perspectiva global e integradora. En este sentido se decretó la Ley General de Asentamientos Humanos^{49/} en la cual se incluyeron importantes disposiciones de ordenamiento territorial e interés social.

Con la emisión de esta Ley se modificó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, dándosele un carácter de participación más amplio, incrementando sus funciones con las de hacer compatibles los planes y programas específicos de desarrollo tanto rural como urbano, y coordinar la realización de los mismos. Se convirtió así, en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano^{50/}.

De igual manera, se ampliaron las funciones de los COPRODES, incorporándoseles -- todas aquellas atribuciones vinculadas a la coordinación de acciones en materia de desarrollo urbano y a la promoción de la participación de los distintos grupos sociales que conforman la comunidad, en la elaboración de los planes cuyo objetivo fuese la ordenación de los asentamientos humanos.

Hasta ese momento los COPRODES, que funcionaban como órganos federales para apoyar los programas de desarrollo regional y el proceso de descentralización de las actividades económicas, estaban integrados por los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actuaban en la Entidad, y que eran invitados a participar por los CC. Gobernadores; por los funcionarios de los Gobiernos Estatales -- también designados por los CC. Gobernadores; por los Ayuntamientos que aceptarían

49/ D.O. 26 de mayo de 1976

50/ D.O. 28 de junio de 1976

participar y por representantes de sectores activos del Estado. Asimismo, se establecía que a los señores Gobernadores se les invitaría para que fungieran como -- Presidentes de los Comités. El representante de la Secretaría de la Presidencia -- participaba como coordinador en cada uno de los COPRODES y como secretariado técnico, a través del personal de la Dirección General de Desarrollo Regional y -- Urbano radicado en la Entidad.

Las funciones asignadas a los Comités fueron las siguientes:

- "Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la Entidad, para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma".

Esta función establecía, asimismo, que las proposiciones de Programas de Inversión que se hicieren al C. Presidente de la República, se presentarían por conducto de la Secretaría de la Presidencia y que también se deberían presentar a la -- Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

- "Coadyuvar en la elaboración de los planes nacional, de zona conurbada, -- estatales y municipales de desarrollo urbano";
- "Coordinar las acciones que en materia de desarrollo urbano canalice el -- Gobierno Federal a los Estados y Municipios por conducto de las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación -- Estatal y Fideicomisos";

- "Proponer a los Gobiernos Federal y Locales los convenios que considere necesarios para la consecución del Desarrollo Socioeconómico";
- "Acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas lo requiera";
- "Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la Entidad";
- "Proponer programas a corto, mediano y largo plazos, para el Desarrollo Social y Económico de la Entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y al adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos";
- "Recabar la información que en materia de desarrollo urbano realicen los organismos y dependencias del sector público federal, así como la derivada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con objeto de poderla proporcionar al Gobierno y a los Ayuntamientos para la elaboración del Plan Estatal y Municipal de desarrollo urbano";
- "Elaborar proyectos concretos de inversión con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas";
- "Fomentar el aprovechamiento racional entre otros, de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos, turísticos, así como impulsar el desarrollo industrial de las regiones y la comercialización de sus pro

ductos";

- "Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la Entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los Estados";
- "Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad, y procurar la capacitación de los recursos humanos";
- "Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, las medidas administrativas y financieras necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los Comités";
- "Promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a efecto de la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos";

Asimismo, se estipuló que los Comités coordinarían sus actividades con las de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, para que sus acciones fuesen coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y urbano. En lo que se refiere a los recursos, se definió que dispondrían de las asignaciones que fijase el Gobierno Federal, las aportaciones que desearan hacer los Gobiernos de los Estados y los sectores y agrupaciones representados.

Con los señalamientos anteriores, el Gobierno Federal buscó que la acción de los -

COPRODES impactara en los planes y programas de desarrollo económico y social de carácter nacional, a fin de que la Administración Pública Federal, al elaborarlos, fijase metas de desarrollo regional con base en las prioridades estatales.

De esta manera, se trató de propiciar que en las determinaciones centrales se tomaran en cuenta, cada vez más, los esfuerzos de programación que se llevaban a cabo en los Estados, se considerasen las opiniones de los Gobiernos Estatales y que repercutiesen en los planteamientos de las Delegaciones Regionales de las diversas dependencias y entidades federales. Asimismo, se pretendió lograr, a través de la participación de representantes de los diversos grupos de la sociedad, apoyar y enriquecer los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento federales que fueran de interés local.

II.3 LA PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO FEDERAL EN LOS ESTADOS

El proceso de formulación de las Propuestas Estatales de Inversión Pública Federal surgió en 1974, cuando se expidió el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa^{51/}. Entre sus objetivos principales se establecía el acelerar el desarrollo integral de la Nación mediante una mejor información y mejores criterios en la elaboración del gasto público, así como contribuir a que se tuviera una visión cada vez más clara del país en su conjunto.

Conforme dicho Acuerdo, las Secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados, empresas y fideicomisos del sector público federal, colaborarían con los COPRODES en los Estados, para que cada uno de ellos remitiera anualmente al C. Presidente de la República, a través de la Secretaría de la Presidencia, una propuesta de programa de inversiones federales, con el fin de que el Jefe del Ejecutivo contase con mayores elementos de juicio para la asignación de recursos federales en cada una de las Entidades Federativas. Esta propuesta debería presentarse desglosada a nivel de obra o servicio y claramente jerarquizada, a fin de prever cualquier variación en la asignación de los recursos.

En el seno de cada Comité, los representantes de las diferentes dependencias federales, discutirían sus respectivas propuestas de inversión, a fin de que a través del intercambio de información, se lograsen mejorar los criterios y se establecieran las prioridades para impulsar el desarrollo socioeconómico de las Entidades Federativas.

^{51/} D.O. 29 de mayo de 1974.

Es conveniente señalar que los CC. Gobernadores de las Entidades Federativas, así como los representantes de los diferentes sectores de la población, serían invitados a participar en la tarea de llevar a cabo la programación de las inversiones públicas.

Una vez obtenida la información, los representantes del sector público federal -- entregarían al coordinador del Comité su proposición de inversión, después de consultar, por canales correspondientes, con sus respectivos titulares. Este documento debería contener, en todos los casos, un programa general de inversión para un año más. Además de las proposiciones de inversión, los Comités elaborarían recomendaciones de programación a largo plazo, necesarias para dar continuidad a los programas de desarrollo.

Por su parte, la Secretaría de la Presidencia pondría a disposición de los Comités, series históricas de la inversión de todas las dependencias en cada Entidad Federativa, así como los criterios metodológicos generales para la presentación de las proposiciones de inversión.

De esta forma, los catorce COPRODES existentes hasta entonces (1974), elaboraron y presentaron por primera vez al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, las propuestas de inversión de recursos federales para sus respectivos Estados, con lo que se perseguía el desarrollo de un mecanismo de concertación intra e intersectorial, al procurar la conciliación del nivel programático especial o regional con el central, ya que las instituciones del sector público federal deberían considerar los planes de inversión de los Comités como elementos importantes en la elaboración de sus propios programas de inversión.

Sin embargo, la falta de normatividad y de procedimientos impidieron que este nuevo mecanismo diera resultados positivos, tanto por la calidad de los planteamientos estatales, como por la falta de respuesta de las dependencias federales.

Para 1975 y 1976, ya con todos los COPRODES instalados en las 31 Entidades Federativas, dichas instancias presentaron sus propuestas, con idénticos resultados, aún cuando en el último año influyó adicionalmente otro factor, por el cambio sexenal.

En términos generales, cabe señalar que la actividad del Gobierno Federal realizada en el período 1971-1976, en materia de programación del Gasto Público, careció de un profundo proceso de descentralización y desconcentración. Esta situación se reflejó en el carácter eminentemente federal de los COPRODES y en la reducida participación de los Gobiernos Estatales en la programación de las inversiones, en virtud de la falta de mecanismos adecuados de coordinación y comunicación, así como de normas jurídicas que imprimieran obligatoriedad a las acciones, sin caer en una imposición por parte del Gobierno Federal.

III. LA POLITICA DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y LOS
MECANISMOS DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA EL
DESARROLLO 1977 - 1982

III.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La evolución del Estado Mexicano mostró una tendencia constante hacia la centralización de funciones en el Gobierno Federal. Como lo señala Pablo González Casanova, "la idea de una Federación integrada por estados libres y soberanos, típica -- del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia - y recogida por todas -- nuestras constituciones liberales, hasta la actual - no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente"52/

Esta situación tuvo en lo económico y lo social, el efecto de producir fuertes contrastes y disparidades en los niveles de desarrollo alcanzados en las diferentes -- regiones del país; mientras algunas localidades han sido partícipes de los beneficios, las restantes se encuentran aún sumidas en el atraso.

De tal manera se puede afirmar que, a pesar de la larga tradición federalista del Estado Mexicano, la experiencia vivida por nuestro sistema había sido mucho más -- intensa en los aspectos políticos que en los aspectos económicos o administrati- -- vos; en consecuencia, frente a una relativamente buena integración política, en lo económico y en lo administrativo el sistema federal mexicano está aún lejos de -- alcanzar el nivel de eficiencia y eficacia requerido para dar solución a los grandes problemas nacionales.

Ante esta situación, muchos de los gobiernos estatales y municipales, sobre todo --

52/ González Casanova, Pablo, La Democracia en México, ERA 3a. Edición. México, 1969. pág. 67

estos últimos, enfrentan graves problemas y se encuentran incapacitados, financieramente y administrativamente, para resolver las necesidades surgidas del crecimiento de la población y las consiguientes demandas de servicios, infraestructura y empleo.

"La relación de dependencia y subordinación que guardan los estados respecto al gobierno federal, es la misma que representan los municipios "libres" frente a los poderes estatales. La penuria económica y por consiguiente la debilidad política de los estados y municipios, es la constante que anula el pacto federal" ^{53/}.

Los efectos de las políticas de desarrollo adoptadas configuraron, además de los desequilibrios entre las diversas regiones del país, el desequilibrio entre los órdenes de gobierno, que se manifiesta en el enorme poder económico adquirido por el Gobierno Federal y en una fuerte concentración de actividades económico-administrativas en la Capital de la República, asiento de los poderes federales, lo que se reflejaba en "el hecho de que en 1970, del personal empleado por las Secretarías, los Departamentos de Estado y las dos Procuradurías, el 52% prestaba sus servicios en el Distrito Federal" ^{54/}.

Por otra parte, la complejidad que la Nación fue adquiriendo en lo económico, lo político y lo social, había rebasado la capacidad del Gobierno Federal, para responder a las demandas generadas por el crecimiento de la población y los desequilibrios estructurales y regionales del país, lo cual se reflejaba en la dispersión, superposición, ambigüedad e incluso contradicción de funciones entre diver-

^{53/} Cadena V. José G., Los Desequilibrios Estructurales y la Planificación del Desarrollo en México, Tesis Profesional, UNAM, 1979, pág. 89

^{54/} Gamás Torruco, José, El Federalismo Mexicano, SEP/Setentas, Méx. 1975, pág. 179.

sas Dependencias, así como en la existencia de numerosos organismos, empresas, fideicomisos, etc., creados originalmente para la atención de asuntos meramente coyunturales, o para suplir deficiencias de las Secretarías y Departamentos de Estado.

Estos organismos, y las modificaciones que a lo largo de los años se habían operado en la organización del Gobierno Federal, respondían en un gran número de casos a la necesidad de contrarrestar las tendencias centralizantes en la actividad económica, buscando incentivar el desarrollo de las diversas regiones del país, así como también para mejorar la relación de equilibrio entre los tres niveles de gobierno.

A partir de diciembre de 1976, y como respuesta "a la necesidad de orientar los cambios que demanda el desarrollo histórico del país, para la consecución de los grandes propósitos nacionales" 55/, el Gobierno Federal inició la instrumentación de una serie de medidas, cuyo conjunto recibió el nombre de "Reforma Social", la cual, conforme se describe en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se manifestó en tres vertientes: "la reforma política, que fortalece y acelera el proceso de democratización del país, la reforma administrativa, que adecúa las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor a los objetivos de una política integral de desarrollo; y la reforma económica, que a través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, persigue promover en la independencia nacio

55/ Secretaría de Programación y Presupuesto.- "El Convenio Unico de Coordinación, convenio para el desarrollo, SPP. Méx. 1982, pág. 13

nal, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar, que una nación bien organizada puede proveer, para así progresar más decididamente en el arribo a una sociedad igualitaria" 56/.

Aún cuando las medidas correspondientes a las reformas política y económica resultan de gran interés, únicamente se analizarán los aspectos más relevantes de la ~~Reforma~~ Administrativa, por su relación con el tema materia del presente trabajo.

La ~~Reforma~~ Administrativa, definida como el proceso de reestructuración y adecuación de la administración pública a fin de actualizarla y adaptarla a las condiciones imperantes en el medio social, constituyó durante el período 1977-1982, un elemento fundamental en la política económica y social del Gobierno Federal.

La concepción y fundamentación de este proceso se dió a partir de la consideración de los principales problemas de tipo administrativo que representaban serios obstáculos al desarrollo nacional. En este sentido, sus principales objetivos fueron los siguientes: 57/

- "Organizar al gobierno para organizar al País, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad, y la congruencia en las acciones públicas";

56/ Poder Ejecutivo Federal, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP, 1980, - -
Pág. 3

57/ Carrillo Castro, Alejandro; la Reforma Administrativa en México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 1980, pág. 135.

- "Adoptar la planeación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna - evaluación de los resultados obtenidos";

- "Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones" ;

- "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal - respetando la autonomía de cada - uno de los poderes y niveles de Gobierno-propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país", y

- "Mejorar la impartición de justicia, tanto de la conmutativa como de la - distributiva y la social, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, y garantizar así a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y sus gobernantes".

Analizando los objetivos enunciados, se desprende la voluntad política de emprender y promover el proceso de cambio; ya desde 1975, se reconocía que "este proceso

debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales..." y que... "generalmente se enfrenta a los obstáculos normales que genera toda innovación, y por lo mismo debe contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que le permitan vencer la resistencia que le opongan los intereses - formales e informales que habrán necesariamente de afectarse" 58/.

Es decir, mediante la definición de los objetivos de la Reforma Administrativa, se expresó la voluntad política de dar concreción a muchos de los propósitos que se - habían estado manifestando desde la década de los treinta.

Entre los objetivos descritos destacan los referentes a la adopción de la planeación como instrumento fundamental de gobierno, y el del fortalecimiento de la organización política federal.

El primer producto de este proceso, fué la expedición del Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976, publicado el 6 del mismo mes y año, mediante el cual se dispuso la celebración de convenios únicos de coordinación entre los gobiernos federal y estatales, para la coordinación de las acciones de interés común o que les competiesen de manera concurrente. El análisis de este instrumento será abordado más adelante.

Mediante la Reforma Administrativa, se pretendía convertir la compleja estructura burocrática y administrativa en un instrumento eficaz con responsabilidades claras y precisas, que evitase la duplicación de funciones y permitiese traducir las decisiones de gobierno en acciones concretas para dar atención a las necesidades de la

58/ Secretaría de la Presidencia, documento de trabajo, citado por Carrillo Castro, Alejandro, en Revista de Política y Administración Nº 2, Méx. 1978, Pág. 26.

población del país. En este sentido, también se buscó darle un carácter participativo e integral, a fin de involucrar a los diversos sectores de la población en la formulación y ejecución de las políticas para el desarrollo.

Para lograr lo anterior, se planteó la necesidad de adecuar la organización institucional de la Administración Pública Federal, así como adecuar o mejorar los instrumentos con que cuenta el Estado, simplificando los procedimientos administrativos para propiciar un mejor y más expedito acceso de la población a las instancias de decisión.

La reorganización del Gobierno Federal, se expresó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 29 de diciembre de 1976, y que abrogó a la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958. Mediante dicho ordenamiento se crearon, modificaron o suprimieron Secretarías y Departamentos de Estado, y se buscó depurar y clasificar la asignación de funciones y responsabilidades.

De este ordenamiento cabe destacar "La institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables no sólo para los servidores públicos, sino para la población en general" 59/. Ello se expresó en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia que quedó encargada entre otros asuntos, de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, y el plan general de gasto público, así como vigilar y evaluar su ejercicio. Asimismo, destaca la definición de responsabilidades para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos, el desarrollo industrial y comercial, y el agropecuario y forestal.

59/ Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tomado de Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República, CGEA, Méx. 1977, Pág. 4.

Una innovación importante que se introdujo en esta disposición fué en el sentido de que las dependencias directas del Ejecutivo Federal (Secretarías y Departamentos de Estado), se constituyesen "en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo" 60 /.

Posteriormente, se fijaron las normas y lineamientos a efecto de sentar las bases para la sectorización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a efecto de establecer el marco jurídico-operativo con el objeto de -- vincular estrechamente las tareas de cada instancia en el ámbito de su competencia de manera coherente, evitando desperdicios, duplicaciones y contradicciones.

Esta sectorización tenía como objetivo fundamental el garantizar que las entidades paraestatales, encomendadas a la coordinación de una dependencia centralizada, observaran las directrices generales a fin de dar congruencia a las actividades del sector conforme a los propósitos de la Administración Pública Federal; lo que intrínsecamente preveía un cambio de actitudes y la necesidad de adecuar las estructuras, sistemas y procedimientos de las diversas dependencias y entidades.

La adecuación y actualización de las normas, controles y procedimientos para el -- ejercicio de los recursos presupuestales, en la reforma administrativa, se expresó

mediante la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, expedida el 31 de diciembre de 1976, y que abrogó a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, y en la Ley General de Deuda Pública, expedida también el 31 de diciembre de 1976.

Por otra parte y con base en los cinco objetivos globales de la Reforma Administrativa, señalados anteriormente, el Gobierno Federal implementó 16 programas específicos, mismos que se inscribieron a su vez dentro del contexto global de las áreas de análisis en que incidió la Reforma Administrativa, esto es, los sistemas sustantivos (sector agropecuario, industrial, comercial, etc.), los sistemas adjetivos - (planeación, programación, presupuestación, estadística, control y evaluación) y el sistema de administración y desarrollo de personal. Dentro de dichos programas cabe señalar el relativo al Fortalecimiento del Pacto Federal.

La dispersión, duplicación, superposición y contradicción de funciones entre las diversas dependencias federales, imperante hasta 1976, y a la que hemos hecho referencia líneas arriba, se reflejaba en una compleja relación con los gobiernos estatales, para la solución de aquellos problemas que competen a Federación y Estados de manera concurrente; aunado a ello, el desequilibrio existente entre los órdenes de gobierno, había llevado al deterioro del concepto de sistema federalista y de soberanía estatal.

Hasta 1976, en la mayoría de las Entidades Federativas no existían órganos o mecanismos propios encargados de articular la planeación, programación, presupuestación y evaluación, como contraparte adecuada de los existentes en el Gobierno Federal. Asimismo, la mayoría de los Estados no contaban con sistemas modernos de administración, que diesen un sustento sólido a las actividades gubernamentales, y

salvo algunas experiencias, como las de los COPRODES, no se contaba con programas de apoyo y asesoría por parte del Gobierno Federal a las autoridades locales.

El Programa de Reforma Administrativa para el Fortalecimiento del Pacto Federal buscó "contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México", mediante la implantación de la Reforma a nivel regional; asimismo consideraba fundamental la planificación e instrumentación del desarrollo administrativo de Estados y Municipios, a fin de alcanzar el desarrollo integral de la Nación.

Este objetivo se expresó en fortalecer el federalismo a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, propiciara una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

Dentro de este objetivo, resultaba fundamental instrumentar un ambicioso proceso de descentralización y desconcentración, y de manera simultánea, establecer criterios y normas precisas para que existiese uniformidad en la delegación de atribuciones hacia los órganos descentralizados de las dependencias y entidades del Sector Público Federal.

En lo que hace a la descentralización administrativa, a partir de un gran esfuer-

zo inicial, instrumentado a través del Convenio Unico de Coordinación, que habremos de comentar en el apartado correspondiente, durante la mayor parte del período en estudio los avances fueron más bien modestos, dándose un proceso de aceleración hacia el final del período.

Por su parte, el proceso de desconcentración se normó a través de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de diversos decretos y acuerdos, tanto del Ejecutivo Federal, como de algunas Secretarías de Estado, y de los lineamientos que se establecieron en el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (PRODETAP).

La desconcentración administrativa inducía tanto la reubicación geográfica de dependencias y entidades federales, como la adecuada instalación y funcionamiento de unidades operativas de las dependencias y entidades federales, en las distintas regiones del país, para lo cual era necesario instrumentar criterios adecuados de delegación de facultades y recursos hacia dichas unidades operativas.

Salvo la reubicación de algunas empresas paraestatales y fideicomisos, la instrumentación del PRODETAP enfrentó serios obstáculos entre los que cabe mencionar la falta de flexibilidad y capacidad de las localidades receptoras para atender las demandas en bienes y servicios que en su momento representaron tanto las empresas reubicadas como el personal que se trasladó con ellas, y por otra parte, hubo pocas dependencias o entidades que iniciasen los estudios requeridos para plantear su reubicación geográfica.

En lo referente a la operación de unidades operativas a nivel regional, el proceso de desconcentración presentó, entre otros problemas, el de la resistencia de -

algunas autoridades centrales para delegar facultades decisivas en los órganos -- desconcentrados, otras dependencias contaban con delegaciones establecidas para la atención parcial de los asuntos encomendados a las mismas, o contaban con varias delegaciones con atribuciones diferentes en cada entidad federativa, sin que se precisase a cual de éstas correspondía la representatividad de la dependencia federal en su conjunto ante las autoridades locales, con la consiguiente falta de coordinación entre las autoridades federales y estatales.

Asimismo, los criterios o convenciones geográficas de regionalización utilizados por las diversas dependencias y entidades resultaron sumamente heterogéneos y en algunos casos en que se había logrado una correcta desconcentración de actividades o funciones sustantivas, no se habían delegado suficientemente las correspondientes de apoyo, particularmente en el área de los recursos presupuestarios y materiales.

La instrumentación de la Reforma Administrativa orientada a dar orden y congruencia a las funciones de la Administración Pública, se enfrentó adicionalmente con obstáculos que le impidieron lograr óptimamente los objetivos y propósitos planteados, entre ellos, cabe mencionar el burocratismo, la corrupción, la reticencia al cambio, el mecanicismo y pasividad con que gran parte del personal público desempeña sus funciones, los trámites excesivos y la falta de recursos para instrumentar la Reforma.

A lo anterior se agrega el hecho de que la Reforma Administrativa, por sí misma, únicamente constituyó el proceso que buscó adecuar el aparato administrativo, a fin de que éste sirviera como el principal instrumento para llevar a cabo la política económica y social del país, por lo cual su acción estuvo limitada, de con--

formidad con las decisiones que en materia política se adoptaron.

En tal virtud, aunque se logró elevar, en mayor o menor grado la eficiencia en las diversas dependencias gubernamentales, no se alcanzó, en conjunto, la eficacia y productividad requerida por lo que se considera necesario dar continuidad a este proceso de modernización y adecuación de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública procurando alcanzar niveles superiores de organización administrativa, que hagan viable la instrumentación de los mecanismos e instrumentos que requiere la ejecución de la política gubernamental, para impulsar el desarrollo económico y social de la Nación.

El Programa de Reforma Administrativa se enmarcó en el contexto de los grandes objetivos y estrategias del Gobierno Federal establecidos en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; en tal virtud, constituyó un elemento fundamental dentro de las tareas para la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación; en particular, la configuración de la vertiente regional del sistema, que en su parte medular la conforman los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, dependía en gran parte del adecuado desarrollo de los procesos de descentralización y desconcentración.

Con objeto de estudiar alternativas y propuestas para coadyuvar a la operación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, se convino establecer diversos mecanismos de diálogo, consulta e intercambio de experiencias entre los responsables de llevar a cabo estas tareas tanto en el Gobierno Federal, como en los Gobiernos de los Estados.

Dichos mecanismos, se concibieron bajo el signo del fortalecimiento del federalismo, y de éstos se pueden distinguir los siguientes:

- La Reunión de la República, que se integraba por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y representantes de los municipios y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, federal y locales.

- De carácter federal:

- El Grupo Interinstitucional de Trabajo para la Coordinación de Acciones del Ejecutivo Federal en apoyo a Estados y Municipios.

- El Comité Técnico Consultivo de Unidades Coordinadoras de Delegaciones Federales (COTECUDE).

- De carácter federal - estatal:

- La Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que en 1982 cambió su nombre para quedar como Reunión Nacional de Funcionarios de Planeación, a fin de hacer más explícito su objetivo.

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que sustituyó a la Reunión Nacional de Tesoreros.

- De carácter estatal:

- La Reunión Nacional de Coordinadores Generales de COPLADES.

La operación del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, presentó -- graves carencias, dentro de las que se encuentran la deficiente instrumentación de los procesos de descentralización y desconcentración, y la problemática que han enfrentado los COPLADES en su instrumentación y operación.

III.2 EL CONVENIO UNICO DE COORDINACION (CUC)

La concertación de acciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales no es una forma de coordinación intergubernamental privativa de nuestro país. Ruiz Massieu hace un somero análisis sobre el uso de la figura contractual entre personas de derecho público, con igualdad de condiciones jurídicas, en diversas épocas y países^{61/} ... "las partes contratantes se hallaban colocadas en el mismo nivel para darse una norma jurídica (la contractual). Así el Estado ya no era el más importante legislador, sino que las partes asumían una porción de la función legislativa. Frente al derecho estatutario se levantaba el derecho negociado, el derecho contractual"^{62/}

En nuestro país, precisamente el Pacto Federal constituye la primera expresión de uso de la técnica convencional por personas físicas: "A partir del Acta Constitutiva de 1824, la renovación y la recuperación de la fórmula federalista sí ha descansado en el pacto refrendado por los Estados".^{63/}

Por lo que hace a la coordinación intergubernamental para la realización de acciones en forma coordinada, ésta también constituyó una experiencia bastante usual en nuestro país desde hace varias décadas. "Uno de los casos primeros que conocemos, lo es el de los convenios de coordinación en materia de servicios de salud pública, que desde mediados de los años treinta celebran el Gobierno de la República, a - -

61/ Véase: Ruiz Massieu, José Fco, "Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación", en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP., Edit. - - Porrúa, México, 1981.

62/ Ruiz Massieu, José Fco., Op. Cit. pág. 143.

63/ Ibid pág. 144.

través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los gobernadores^{64/}. Incluso en el Segundo Plan Sexenal se hacía referencia a la celebración de convenios con los gobiernos de los estados, como una forma de establecer la coordinación para la ejecución del Plan.

Con el desarrollo posterior de las actividades gubernamentales, éstas fueron adquiriendo una gran complejidad, y en diversas disposiciones se tenía prevista la celebración de convenios con los órdenes de gobierno estatal y en algunos casos, municipal, lo cual propició la existencia de numerosos convenios sobre diversas materias, provocándose la duplicidad de acciones, o el establecimiento de compromisos contradictorios con acciones convenidas con anterioridad, o con diferentes dependencias. "La recepción que la legislación secundaria hizo de la técnica convencional entre personas públicas provocó una explosión creciente de convenios que no estuvieron sujetos a control ni registro por parte de autoridad alguna"^{65/}. Ello motivó que dentro de los postulados del Programa Básico de Gobierno que el Partido Revolucionario Institucional preparase como plataforma electoral del entonces Candidato a la Presidencia de la República, Lic. José López Portillo, quedara incluido el propósito de celebrar convenios únicos de coordinación, con los Gobiernos de los Estados, como una medida operativa del fortalecimiento del Federalismo, proponiendo, durante su campaña política "orientar los esfuerzos del Gobierno de la Nación para vitalizar la coordinación intergubernamental, con el objeto de sumar los esfuerzos de los tres términos constitucionales a un sólo objetivo, para aprovechar íntegros los recursos financieros, humanos, naturales, instalaciones y demás disponibles, mediante el establecimiento de vinculaciones operativas que vayan ha-

^{64/} Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos Art.13, D.O.13 de marzo de 1977, citado por Ruiz Massieu, José Fco. Op. Cit. pág. 145.

^{65/} Ruiz Massieu, José Fco. Op. Cit. pág. 145.

ciendo más viva la Federación, abriendo la posibilidad de que los estados concertasen con la Federación convenios únicos de coordinación con absoluto respeto a su soberanía y a su libertad, aprovechando la proximidad del gobernante al gobernado, e implantando mecanismos de participación de los diversos sectores, como primera instancia de consulta para la programación a nivel regional, congruente con la sectorial..."^{66/}

Ello desembocó en la expedición del Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre del mismo año, y posteriormente en la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de ese año, que en su Artículo 22 señala la facultad del Presidente de la República de celebrar convenios con los gobernadores de los estados.

"Conviene no olvidar que fue precisamente en su primera reunión de Gabinete celebrada al día siguiente de haber tomado posesión como Presidente de la República que José López Portillo entregó a sus secretarios la propuesta de programa de gobierno elaborado por el I.E.P.E.S. como resultado de los trabajos de la campaña electoral. Les solicitó entonces que la analizaran y la utilizaran como base para preparar sus propias propuestas de programación sectorial y global. Al propio tiempo, en dicha reunión autorizó la vertiente regional de la planeación por medio de su primer acuerdo presidencial en el que ordenaba a las dependencias del Ejecutivo "recabar y evaluar... los programas específicos de desarrollo que hayan presentado los Gobiernos de los Estados" y "presentar oportunamente a la aprobación del Presidente de la República un plan de transferencia de las funciones, fondos -

^{66/} Secretaría de Programación y Presupuesto "El Convenio Unico de Coordinación, -- convenio para el desarrollo", SPP. Méx. 1982, págs. 5 y 6.

presupuestales y recursos técnicos que correspondan a dichos programas, con el fin de que la construcción de las obras y la prestación de los servicios públicos queden totalmente a cargo de los Gobiernos de los Estados" estableciendo para ello los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados, como lo había ofrecido durante su campaña electoral".^{67/}

Martínez Cabañas, indica que con la expedición del referido Acuerdo Presidencial - se inició una nueva etapa en la planeación estatal y municipal, "Mediante este instrumento... se propone fortalecer el sistema federal, mejorar las finanzas estatales e impulsar las actividades productivas para lograr un desarrollo acelerado. Se pretende la descentralización de la función pública, compartiendo con los Estados las tareas del desarrollo nacional y la ejecución de los programas de gobierno".^{68/}

Estos propósitos se ampliaron en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al quedar establecido que "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias Entidades Federativas".^{69/}

67/ Carrillo Castro Alejandro, "El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman", en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", SPP. Edit. Porrúa, Méx. 1981, pág. 509.

68/ Martínez Cabañas Gustavo, "Naturaleza Jurídica de los Planes Estatales y Municipales" en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", SPP. Edit. Porrúa, -- Méx." p. 132.

69/ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29 de diciembre de 1976.

Como puede apreciarse, en el caso del Convenio Unico de Coordinación, lo novedoso - no lo constituye entonces el hecho de convenir, sino de imprimir orden y congruencia a la acción concertada entre Federación y Estados. "Si bien es cierto que la situación engendrada por el CUC no es nueva, puesto que ya existía un buen número de convenios particulares, y que propiamente se trata de un instrumento integrador, lo es también que ahora este convenio es un instrumento decidido y eficaz del proceso de planeación global, sectorial y regional" 70/

De esta manera, a partir de 1977 se inició la operación del Convenio Unico de Coordinación, cuyo texto estaba integrado por dos partes: la primera se formaba por una serie de considerandos en los que se reflejaban en gran parte los propósitos enunciados en el Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre, y la segunda contenía 28 cláusulas, ordenadas en los siguientes capítulos: 71/

- I.- Generales
- II.- Del procedimiento de Planificación y Programación.
- III.- De las Obras Públicas
- IV.- De los Servicios Públicos
- V.- De la Reforma Administrativa Estatal
- VI.- De la Coordinación Fiscal entre la Federación y el Estado, y
- VII.- De la Revisión y Evaluación del Convenio.

El Capítulo I, Generales, se componía de dos cláusulas que se referían al objeto -- del Convenio, y los programas federales cuya ejecución quedó a cargo de los ejecu-

70/ Ruiz Massieu, José Fco. Op. Cit. pág. 151.

71/ Véase: Presidencia de la República, Convenio Unico de Coordinación 1977.

tivos estatales bajo la denominación genérica de programas de desarrollo socioeconómico los cuales se enlistan a continuación:

- Agua potable y alcantarillado rurales.
- Obras en cabeceras municipales.
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos,
- Construcción y rehabilitación de la vivienda popular.
- Casas de cultura.
- Instalaciones deportivas.
- Cárceles y penitenciarías.
- Caminos de mano de obra.
- Caminos vecinales.
- Carreteras estatales.
- Carreteras urbanas.
- Aeropistas.
- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.
- Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

El capítulo II, del procedimiento de planificación y programación, se componía de una sola cláusula que contenía compromisos generales de ambas partes, de proporcionar información socioeconómica, fijación de prioridades y establecimiento de mecanismos de promoción y participación. Cabe señalar que muchas de estas actividades, al igual que las del Capítulo VII, quedaban a cargo de los COPRODES, lo cual, como se comentará más adelante, cuando abordemos el análisis de estos organismos, propició la expedición del Decreto Presidencial del 11 de marzo de 1977.

El Capítulo III, que se refería a las Obras Públicas, constaba de 9 cláusulas, en las que se establecían compromisos de gran importancia, orientados a fortalecer -

la capacidad de administración y ejecución de los Gobiernos Estatales, así como -- otros relativos a la forma de transferencia de los recursos y a la prestación de - asesoría y apoyo técnico por parte de las dependencias del Gobierno Federal.

El Capítulo IV, contenía compromisos similares, referidos a la prestación de servi- cios públicos por parte de los Gobiernos Estatales, y se componía de 4 cláusulas, en las que además se establecían compromisos en materia de coordinación para la -- prestación de los servicios de salud pública y la posibilidad de transferir al - - régimen estatal, empresas paraestatales y patronatos, cuyo ámbito de acción fuese de carácter exclusivamente local.

El Capítulo V, se integraba por cuatro cláusulas, todas referentes a la coordinación de acciones en diversas materias, relativas a la Reforma Administrativa en el ámbito estatal.

En el Capítulo VI, quedó establecido el compromiso del Gobierno Federal de proponer al Congreso de la Unión, la expedición de una ley de coordinación fiscal, lo cual - se cumplió en 1978, con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, elemento de gran importancia en la regulación de las relaciones fiscales, y que a través de las participaciones en ingresos provenientes de impuestos federales, permitieron -- fortalecer las finanzas de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Finalmente, el Capítulo VII, que constaba de siete cláusulas, establecía prevenciones de tipo general sobre la revisión y evaluación del Convenio, y sobre la vigencia -- del mismo. Aquí cabe aclarar que en la cláusula vigésima sexta se establecía que - los convenios específicos existentes continuarían vigentes, y que se entendían for- mando parte del CUC.

Respecto a su instrumentación, en ese año se enfrentaron múltiples obstáculos, debido a que por el lado estatal, la mayoría de los gobiernos locales no contaban con la capacidad administrativa y técnica necesarias para administrar los recursos, o ejecutar los programas transferidos; por el lado federal, no se habían definido los procedimientos tanto internos, como de coordinación con los gobiernos locales, lo cual retrasó la transferencia de los recursos presupuestales, la autorización de los proyectos de inversión y en consecuencia la iniciación de las obras. Los recursos federales canalizados, alcanzaron un total de \$13 425 millones*, básicamente a través de los programas de desarrollo socioeconómico mencionados, los subsidios para apoyar el gasto corriente de Estados y Municipios y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

Cabe mencionar que la ejecución de este último continuó centralizada, hasta el año de 1981, en que se acordó transferir la responsabilidad de su ejecución directa a los Estados.

El texto del CUC en 1978, conservó en términos generales la misma estructura del Convenio del año anterior; el apartado de Considerandos se enriqueció con la referencia a los ordenamientos legales que le daban fundamento tanto al Convenio como a los COPRODES; el apartado referente a los compromisos, se amplió hasta alcanzar un total de treinta cláusulas, manteniendo el orden capitular del Convenio en 1977.

* Es pertinente señalar que para efectos de este trabajo, únicamente se hará mención de los recursos presupuestales; los recursos canalizados por otras vías (participación en impuestos federales, entrega de fondos por empresas paraestatales, crédito, etc.), constituyeron también importantes volúmenes de recursos, los cuales no se cuantifican por carecer de información.

Dentro de las principales modificaciones que se pueden apreciar en este texto, destacan:^{72/}

La adopción de la estructura sectorial de la actividad económica y social, para -- propiciar la compatibilización de las acciones que quedasen a cargo de los gobiernos estatales, con las que realizara la Administración Pública Federal. Así el universo de concertación podía cubrir los sectores:

- . Agropecuario y Forestal
- . Pesca
- . Asentamientos Humanos
- . Comercio
- . Turismo
- . Salud y Seguridad Social
- . Industrial
- . Comunicaciones y Transportes
- . Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
- . Laboral, y
- . Administración y Defensa

Respecto a los programas, los mencionados líneas arriba, adoptaron la denominación de Programas Estatales de Inversión (PEI), para precisar sus características de -- programas a cargo de los gobiernos estatales, y se agregó otra modalidad, a la que se denominó "Programas de Desarrollo Sectorial", los cuales se instrumentarían me-

^{72/} Véase: Presidencia de la República, Convenio Único de Coordinación 1978.

dante la definición de "Compromisos Programáticos de Ejecución y Operación". Al respecto, es pertinente señalar que en ese año se suscribieron los "compromisos -- programáticos" correspondientes a los sectores Agropecuario y Forestal, y Pesca. Sin embargo, estos no alcanzaron a tener operatividad, debido principalmente a que carecían de programas y recursos definidos, y su estructura formal no implicaba -- compromisos concretos, es decir, constituyeron más bien una especie de "carta de -- intenciones".

Por otra parte, se agregaron también, bajo normas de coordinación, las actividades de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y los Programas de Electrificación Rural.

En el aspecto operativo, "se modificó la estructura financiera de algunos programas, procurando una mayor participación, tanto de los gobiernos estatales, como de los beneficiarios directos de los proyectos; se establecieron criterios y lineamientos de integración y operación de los programas, y se promovió la realización de estudios que permitiesen orientar de manera más adecuada los recursos de inversión".^{73/} En ese año, el total de recursos canalizados a través de las diversas modalidades de gasto, ascendieron a \$16 157 millones.

En el año de 1979, el texto del CUC sufrió modificaciones, que aún cuando tenían el propósito de simplificarlo, representaron más bien cierto retroceso.^{74/}

El apartado de considerandos se redujo sensiblemente, modificándose, en la letra, el

^{73/} Secretaría de Programación y Presupuesto, "El Convenio Unico..." Op.Cit. págs. 21 y 22.

^{74/} Véase Presidencia de la República. Convenio Unico de Coordinación 1979.

propósito mismo de la concertación, ya que se menciona como finalidad de la concertación no la de "coordinar las acciones" como lo establece el Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976, sino la de "unificar criterios" solamente; de igual manera, en el texto se dá una aparente confusión al nombrar indistintamente como - - "Decreto" o "Acuerdo" al Ordenamiento citado.

El Clausulado se modificó en su disposición capitular, para quedar conformado con - 28 cláusulas repartidas en los siguientes capítulos:

- A.- De los Fines del Convenio
- B.- De la Materia Objeto del Convenio (SIC)
- C.- Del procedimiento de Planeación y Programación
- D.- De los aspectos financieros y presupuestales, y
- E.- Generalidades

En la cláusula primera, se aprecia, desde el punto de vista jurídico, alguna inexactitud, al establecer dentro del objeto del Convenio que "se persigue regular las relaciones de coordinación entre ambos órdenes de gobierno..."

En el resto de las cláusulas, salvo la reagrupación realizada en los nuevos capítulos, sólo pueden apreciarse ligeras modificaciones, aunque sí puede afirmarse que - en algunas se dieron avances, al convenirse que los Programas Estatales de Inver- - sión se ejecutarían con sujeción a las normas establecidas en el Manual de Operación correspondiente así como el compromiso del Ejecutivo Federal de establecer partidas específicas destinadas a "realizar estudios de preinversión y expedientes técnicos - en apoyo de los programas convenidos", y el establecimiento de algunas bases para - la definición de "Compromisos Programáticos" para la realización de los Programas - de Desarrollo Sectorial, no obstante lo cual, tampoco tuvieron efectividad, por los

defectos implícitos en su concepción, los cuales ya han sido comentados anteriormente.

Desde el punto de vista de su operación, la identificación de partidas específicas para estudios de preinversión, permitió apoyar la formulación de los Planes de Desarrollo de las 31 Entidades Federativas, así como estudios de diversa índole, que proporcionaron una mayor consistencia a la programación estatal; los recursos canalizados en dicho año a los Gobiernos estatales alcanzaron la suma de \$24 531 millones.

Cabe mencionar que "para evaluar los resultados de dichos convenios únicos de coordinación", así como suscribir el que había de regir para el año correspondiente, se acordó la celebración de reuniones a las que se llamó Reunión de la República, en la que como ya comentamos en el Capítulo anterior, "participan los representantes de los tres poderes federales, los gobernadores de todos los Estados y los presidentes municipales del país" ^{75/}

En la Segunda Reunión de la República, el Presidente de la República dispuso la constitución del Grupo Interinstitucional de Trabajo para la Coordinación de Acciones Administrativas del Ejecutivo Federal en apoyo a Estados y Municipios. A la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le encomendó coordinar el subgrupo que se encargaría de los aspectos relativos al CUC y los COPRODES.

En dicho subgrupo, se realizó un estudio sobre los diversos convenios suscritos en

^{75/} Carrillo Castro Alejandro, Op. Cit. pág. 509.

tre las diversas dependencias federales y los Gobiernos Estatales, al margen del - esquema establecido por el Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976, y por ende, en el CUC, y con base en el dictamen de dicho estudio y de las recomendaciones del grupo interinstitucional, la Secretaría de Programación y Presupuesto realizó un amplio proceso de consulta, para incorporar al texto del Convenio Unico de Coordinación los compromisos específicos que las dependencias federales tenían con concertados con los Gobiernos Estatales, instituyéndose la modalidad de "Programas -- Sectoriales Concertados" y la figura de "Acuerdo de Coordinación" a fin de evitar - la proliferación del término "convenio", buscando afirmar así el carácter de único del CUC.

En adición a lo anterior, el texto del Convenio para 1980 presentó, en contraste - con el relativo al año de 1979, sustanciales modificaciones y ayances. El clausulado se amplió notablemente, derivado de la inclusión de los compromisos específicos a que se hizo referencia en el párrafo anterior; además, "se adecuó este instrumento al esquema de sectorización adoptado para la Administración Pública Federal, a fin de facilitar la concertación de acciones con todas las dependencias - - coordinadoras de sector y con las entidades coordinadas por ellas, y se continuó la integración al CUC, de los compromisos que dichas dependencias y entidades tenían celebrados con los Gobiernos Estatales."^{76/}

En dicho año, también quedaron instituidas dos modalidades más de programas de desarrollo socioeconómico a la existente de PEI (Programas estatales de inversión):

* En este punto cabe aclarar que no se incluyeron las Secretarías de la Defensa y Marina Nacionales, y el Departamento del Distrito Federal; las primeras, de bido a la naturaleza de sus atribuciones, que conforme a la Constitución, están reservadas al Gobierno Federal, y el D.D.F. por su ámbito territorial de acción que se restringe al Distrito Federal.

^{76/} Secretaría de Programación y Presupuesto, "El Convenio..." Op. Cit. Pág. 22.

la ya comentada de Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES). De acuerdo a la manera en que se definen en el texto del Convenio, los PEI, son programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos Estatales, los PROSEC, son los programas federales, que "siendo programas institucionales de los sectores de la Administración Pública Federal..., requieren, para su realización, de la colaboración de los Ejecutivos Estatales..."^{77/}, y los PRODES, son aquellos que permiten formular e instrumentar "proyectos prioritarios, orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los Estados consideren estratégicos para su desarrollo..."^{78/}. En las dos últimas modalidades mencionadas, quedó establecido que su formalización se llevaría a cabo mediante la suscripción de Acuerdos de Coordinación ^{79/}.

En dicho año se iniciaron los estudios encaminados a transferir la responsabilidad de ejecución, a los Gobiernos Estatales, del PIDER, que cambió su anterior denominación por la de Programa Integral de Desarrollo Rural; se convino la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano, apoyándose financieramente su realización; se inició la transferencia, a los regímenes estatales, de las funciones y participación del Gobierno Federal en entidades paraestatales de interés y alcance local, "y se convino en dar vigencia permanente al Convenio, liberándolo de su carácter anual"^{80/}.

Los recursos presupuestales canalizados, alcanzaron la suma de \$49 174 millones, -- destacando los fondos destinados a los programas para zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), que en conjunto representaron más del 30% del monto mencionado.

^{77/} Ibid. pág. 37

^{78/} Ibid. pág. 38

^{79/} Véase: Presidencia de la República, Convenio Unico de Coordinación, 1980.

^{80/} Secretaría de Programación y Presupuesto, "El Convenio..." Op. Cit. pág. 23.

En la III Reunión de la República, en que se suscribió el CUC para 1980, se convino también crear un mecanismo permanente de comunicación, diálogo y consulta, lo cual se concretó en la institucionalización de la Reunión Nacional de Funcionarios de -- los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de -- cuyas actividades, como se comentará más adelante, surgió la proposición de susti-- tuir a los COPRODES por mecanismos estatales de planeación, así como el texto del -- Convenio que habría de regir para 1981.

"El Convenio Unico de Coordinación suscrito el 5 de febrero de 1981, en nuestra opi-- nión, marca una nueva etapa en la relación Federación-Estados de la República, sus aspectos más relevantes podríamos sintetizarlos en lo siguiente:

1. Con las modificaciones y adiciones que contiene, ratifica el convenio sus-- crito en 1980.
2. Establece el proceso integral de planeación a nivel regional, mediante la -- creación de Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, que en la -- actualidad son organismos públicos descentralizados de cada Entidad Federa-- tiva.
3. Consolida y amplía las bases de coordinación entre los planes estatales de desarrollo y los planes global y sectoriales, comprometiéndose los Ejecuti-- vos Estatales a actualizar sus respectivos planes de desarrollo con la par-- ticipación de los sectores de la comunidad.
4. El Ejecutivo Federal se comprometió a tomar en cuenta los planes estatales y municipales, informar sobre lineamientos nacionales de política económica y social y a considerar las prioridades de las comunidades locales emanadas de los Comités Estatales de Planeación".^{81/}

^{81/} Martínez Cabañas, Gustavo, Op. Cit. pág. 137.

Además de las tres modalidades de programas, "las partes convinieron en celebrar el acuerdo de coordinación para el desarrollo rural integral (Programas PIDER).

"En el seno de los comités se propondrán en el futuro las acciones a realizar en las respectivas Entidades, los programas COPLAMAR, de desarrollo de fronteras y zonas libres, del Sistema Alimentario Mexicano y, por primera vez enunciado en forma específica, el fortalecimiento de los Municipios en congruencia con los objetivos del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal.

"Larga sería la lista de los demás campos que cubre el Convenio Unico de 1981, pero sí se puede concluir que este instrumento, novedoso en la administración pública -- mexicana, en su forma actual abre oportunidades ilimitadas a la iniciativa y al progreso de los Estados. Al haberse convenido el replanteamiento de la estructura, funciones y composición de los Comités Estatales de Planeación, se tienen las bases para realizar un sistema nacional de cooperación en los tres niveles de gobierno para la realización de los objetivos que envuelve el Plan Global de Desarrollo". ^{82/}

Otro aspecto de gran relevancia lo constituyó la ampliación de la cobertura programática, haciendo posible la concertación de acciones con entidades no agrupadas sectorialmente, como el DIF, FONAPAS, Voluntariado Nacional, COSSIES y CIDIPOS; con la Procuraduría General de la República, y con algunas unidades dependientes de la Presidencia de la República. Los recursos canalizados hacia los Estados en 1981, alcanzaron la suma de \$67 933 millones.

^{82/} Ibid. pág. 138.

Para 1982, la importancia que el CUC había alcanzado como vía de transferencia de recursos presupuestales, hizo posible que, en el marco de la Reforma Presupuestal, se creara el Ramo XXVI, que recibió la denominación genérica de "Promoción Regional", el cual según lo definió el Sr. C.P. Ramón Aguirre Velázquez, Secretario de Programación y Presupuesto, en la sesión de presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1982, ante la Cámara de Diputados, constituyó "un avance importante en materia presupuestal", ya que con ello quedaban debidamente identificados los recursos canalizados a los gobiernos locales, distribuidos por programas, con objetivos y metas cuantificables, superándose el tratamiento presupuestal que hasta antes de ese año había imperado y que los conceptualizaba como subsidios o "ayudas".

"Se busca que los Programas de Impacto Regional, sean producto coordinado entre los gobiernos estatales y la representación legal de entidades y dependencias federales y los sectores social y privado. Esta medida permite, respetando la autonomía de los Estados, el fortalecimiento del Federalismo y da congruencia al Sistema Nacional de Planeación a nivel regional.

"Para procurar el fortalecimiento del Sistema Federal, destaca en materia de Gasto Público la celebración del Convenio Unico de Coordinación con las Entidades Federales, donde se establece el mecanismo para que los recursos previstos para programas de inversiones de impacto estatal, se formule y ejecute con los Gobiernos Estatales en coordinación con los sectores respectivos, con objeto de que responda en mayor medida a las necesidades y prioridades locales".^{83/}

^{83/} Nieves-Jenkin Gilherto, "Política del Gasto Público", en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", S.P.P., Edit. Porrúa, México, 1981.

El texto del CUC, para 1982, refleja avances de consideración, respecto del relativo al año de 1977, tanto en el apartado de Antecedentes - cuya denominación se modificó desde 1981, sustituyendo a la anterior de Considerandos, por ser más adecuada a la técnica jurídica-contractual - que incluye ya no sólo los objetivos de la concertación, sino los amplía para abarcar los objetivos del desarrollo nacional establecidos en el Plan Global de Desarrollo, como en el Clausulado, se pueden apreciar avances, resultado de las experiencias que se obtuvieron durante el período - en estudio.

El Clausulado, se amplió hasta alcanzar 52 cláusulas, repartidas en los siguientes capítulos:^{84/}

- I.- Del Objeto del Convenio
- II.- Del Proceso Integral de Planeación a Nivel Regional.
- III.- De los Programas de Desarrollo Socioeconómico
- IV.- De la Promoción y Apoyo al Convenio
- V.- Del Financiamiento de los Programas
- VI.- De la Administración, Operación, Conservación y Mantenimiento de las Obras y Servicios Públicos.
- VII.- Del ámbito de los Programas Sectoriales Concertados.
- VIII.- De la Reforma Administrativa
- IX.- De la Revisión y Evaluación del Convenio, y
- X.- Disposiciones Finales.

84/ Véase: Presidencia de la República, Convenio Unico de Coordinación 1982.

De la lectura de su clausulado, se puede apreciar no sólo el mantenimiento de los - propósitos que le dieron origen, sino también la forma en que éstos se ampliaron, - merced a un diálogo constante y sostenido entre las autoridades del nivel federal y las del nivel local, lo cual permitió consolidar un esquema de planeación concertada, y el avance en la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación.

Durante el año de 1982, con posterioridad a la celebración de la V Reunión de la República, se convino con los gobiernos de los estados la transferencia de los bienes y servicios resultantes de la liquidación del INDECO^{85/}, y los derechos y obligaciones que, como fideicomitente y fideicomisario tenía el Gobierno Federal en los Fideicomisos de Parques y Ciudades Industriales, establecidos en diversas zonas del país. ^{86/}

Los recursos autorizados a través del Ramo XXVI, alcanzaron en 1982 un monto total de \$93 239 millones.

Para consolidar los avances registrados en la evolución del Convenio y actualizar - su marco jurídico, el Presidente de la República expidió un nuevo Acuerdo, el 25 - de junio de 1983, publicado el día 5 de julio siguiente, mediante el cual se dispuso ya no la celebración de convenios, sino la responsabilidad que asumía el Ejecutivo Federal de coordinar " las acciones que requiera el cumplimiento de los Convenios -- Unicos de Coordinación celebrados con los ejecutivos estatales... a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal normen su actuación - de conformidad con los términos concertados en dichos convenios".

^{85/} Diario Oficial, 4 de enero de 1982.

^{86/} Diario Oficial, 17 de junio de 1982.

Lo anterior refleja la voluntad expresa de la más alta autoridad política del país de continuar fortaleciendo el sistema federal, mediante la vía contractual, y el reconocimiento explícito de que "el Convenio Único de Coordinación es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía estructuradas por -- los órdenes normativos, también de idéntica jerarquía" 87/.

Las disposiciones contenidas en el Acuerdo Presidencial mencionado, resultan de -- gran interés, puesto que al mismo tiempo que se hace patente el respeto a la soberanía y libertad de las Entidades Federativas se dictan instrucciones precisas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir las obligaciones que para el Gobierno Federal se derivan del CUC, asignando a la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de coordinar las acciones -- de los órganos del Ejecutivo Federal en el cumplimiento de los compromisos contra dos, "promoviendo en todo caso su compatibilidad y congruencia con las prioridades establecidas en la estrategia general del desarrollo del país".

Haciendo un análisis de la evolución registrada por el Convenio Único de Coordinación durante el período 1977-1982, se observa que se lograron importantes avances -- en los instrumentos de planeación para el desarrollo regional, aprovechando y fortaleciendo los mecanismos de coordinación intergubernamental; se propició el forta lecimiento de las estructuras orgánicas estatales, proceso que se dió como reflejo in mediato a la descentralización de programas y recursos de la Federación.

En este sentido, el Convenio Único de Coordinación representó una posibilidad con-

87/ Ruiz Massieu, José Fco. Op. Cit. pág. 142.

creta para incrementar la capacidad administrativa, financiera y técnica de las Entidades Federativas a fin de atender mejor las necesidades de su desarrollo, mediante la mayor eficiencia del aparato productivo, toda vez que promovió y encauzó la participación de los distintos grupos sociales, tanto en el planteamiento como en la solución de sus problemas.

No obstante lo anterior, cabe señalar que el impacto de los recursos federales canalizados mediante el CUC, no siempre fueron lo positivo que se hubiera deseado, debido, entre otros factores, al escaso desarrollo de la capacidad administrativa, técnica y de ejecución de algunos Gobiernos Estatales; como resultado, existió triangulación de los recursos, al ser ejecutadas las obras por las dependencias federales en los Estados o por empresas contratistas que no eran de la región.

Otros problemas que afectaron la operación del referido instrumento se expresan en la reticencia mostrada por la mayoría de las dependencias federales para acelerar el proceso de descentralización hacia las Entidades Federativas, y que además algunas dependencias federales no incorporaron los convenios parciales que tenían celebrados con los ejecutivos Estatales, e inclusive se siguieron suscribiendo nuevos convenios al margen de su contexto, lo que reveló falta de congruencia y uniformidad en la actuación de la Federación en los estados.

La descentralización de programas y recursos financieros a las Entidades Federativas, no fue acompañada de la transferencia de los recursos humanos, técnicos y materiales complementarios, lo cual dificultó el desarrollo de la capacidad de ejecución de obras de los Gobiernos Estatales.

También deben mencionarse los problemas derivados del proceso inflacionario de la economía que abatieron los presupuestos convenidos así como los incumplimientos y

retrasos de los compromisos financieros de los gobiernos de los estados y de las -
comunidades locales beneficiarias.

Asimismo, en algunos estados no se aprovecharon todas las ventajas y los benefi- -
cios que se derivaron del Convenio para fortalecer la capacidad ejecutora de sus -
dependencias y entidades; ni se consolidaron en otros, la creación de empresas - -
constructoras locales, prefiriendo dejar en manos de las dependencias federales la
ejecución de los proyectos, procedimiento que debería haber sido transitorio.

III.3 LOS COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO (COPLADES)

Los esfuerzos por llevar a cabo la planeación regional nunca han estado totalmente ausentes del quehacer gubernamental postrevolucionario, aunque su concepción e instrumentación han ido cambiando con el tiempo. Esta situación, se reflejó en la creación de diversos mecanismos de coordinación intergubernamental mismos que obedecieron a la atención de necesidades específicas o zonas determinadas.

No obstante que desde 1928 se dieron los primeros intentos en este sentido, la mayoría de las acciones emprendidas fueron esfuerzos aislados, sin una estrategia de integración a nivel nacional. Fue hasta la década de los setenta en que se generalizan los mecanismos de programación regional, mediante la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los 31 Estados (COPRODES), y aún éstos, en su etapa inicial, funcionaron como organismos del Gobierno Federal, con escasa o nula participación de los Gobiernos Locales.

Esta situación, evidenció la falta de mecanismos adecuados de coordinación y comunicación que permitiera en la práctica, hacer realidad la igualdad jurídica y de acción que en el ámbito de sus respectivas competencias, consagra la Constitución entre los gobiernos federal y locales.

En este contexto, y en el ámbito de la reforma administrativa emprendida durante el período Constitucional 1976-1982, se expidieron diversas disposiciones, que impactaron directamente en la operación de los COPRODES; tal es el caso de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, con la cual se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, motivando que el cargo de Secretario Técnico de los Comi-

tés lo asumiera dicha Secretaría, al asignársele la responsabilidad de coordinar las tareas de planeación y programación nacional.

Otro importante ordenamiento lo constituyó el Decreto Presidencial por el que se dispuso que los COPRODES fueran organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, a fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a los gobiernos federal y estatales, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad 88/.

Con este Decreto, se definieron modificaciones sustantivas a los Comités, así, se amplió la participación de los gobiernos locales al establecer que el Coordinador sería designado por el Presidente del COPRODE, y que el cargo de Secretario Técnico sería responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien lo ejercería a través de sus representaciones regionales. El Gobierno Federal buscó, con estas acciones, fortalecer la participación de los Gobiernos Estatales en los COPRODES, y, en lo que se refiere a su integración, ampliarla hasta abarcar a todos los sectores de la sociedad.

Dichas situaciones, aunque implicaron avances en materia de fortalecimiento del Federalismo y en mecanismos de coordinación intergubernamental para el desarrollo, no fueron suficientes, por lo que durante 1979, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, realizó diversos análisis respecto a la evolución, problemática y perspectivas de los COPRODES, en el seno

88/ Diario Oficial de la Federación del 11 de marzo de 1977.

del Grupo Interinstitucional de trabajo para la Coordinación de Acciones Administrativas del Ejecutivo Federal en Apoyo a Estados y Municipios.

Como resultado de dichos análisis, se identificaron los aspectos que obstaculizaban la adecuada operación de los COPRODES; dentro de éstos destacaron los siguientes:

- Confusión en su tipificación jurídica, en virtud de que, por sus características de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, presididos por el Gobernador del Estado, no era posible de terminar si debían considerarse como organismos descentralizados, o centralizados.
- No se sistematizó el apoyo económico federal y estatal que permitiese constituir el patrimonio de los COPRODES.
- La carencia de reglamento interior, planes de trabajo y de informes periódicos, dificultó la tarea de normar la integración y operación de los Comités, así como canalizar apoyo técnico suficiente y oportuno para su adecuado funcionamiento.
- Producto de un proceso acumulativo, las funciones de los Comités presentaban heterogeneidad y dispersión, lo que ocasionó severas limitantes a su adecuada integración y funcionamiento.
- Al no estar acotados los términos de participación de los Secretarios Técnicos de los Comités y de sus Coordinadores, el primero, a cargo de los Delegados Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el segundo, por quien designase el Gobernador, provocó traslapes y problemas en la actuación de ambos.
- La falta de lineamientos, tanto del Ejecutivo Federal como de las autoridades estatales a sus dependencias y entidades, para orientar su partici-

pación en los Comités, causó desconcierto y apatía, obstaculizando su operación.

- La falta de respuesta de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, a las propuestas de los Comités en materia de planeación, programación y presupuestación, e inclusive, la no consideración de éstas, provocó desaliento e inconformidad.

Las conclusiones y problemática detectada en los análisis que desarrolló el referido Grupo Interinstitucional, sirvieron de base para que los Gobiernos Federal y Estatales consideraran como uno de los temas fundamentales de estudio, el de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados, dentro de las tareas de la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En dicha Reunión Nacional, se acordaron una serie de recomendaciones para superar la problemática que los Comités venían enfrentando, entre las que destacan las siguientes:

- Definir la participación de los COPRODES en la estrategia de desarrollo regional y nacional. Para tal efecto, se debería considerar su participación en el Sistema Nacional de Planeación; la determinación de que los Comités fueran los responsables de coordinar la instrumentación a nivel local, de las políticas y estrategias regionales planteadas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en los Planes Estatales de Desarrollo y en Planes y Programas Sectoriales, y que los Comités se constituyeran en mecanismos para la promoción, planeación, programación y evaluación de las acciones comprendidas en el Convenio Unico de Coordinación.

- Adecuar los objetivos, integración y funciones de los COPRODES, en congruencia con la participación que se les definiese en la estrategia de desarrollo nacional y regional. Al respecto, se subrayó la necesidad de suprimir aquellas atribuciones que resultasen injustificadas e incorporar las atribuciones que se definiesen como necesarias para propiciar un mejor cumplimiento de los propósitos de su creación.
- Actualizar la base jurídica de los COPRODES.
- Promover las modificaciones y ajustes pertinentes en los esquemas y procedimientos de las administraciones federal y estatales, a fin de que los Comités se integrasen y operasen adecuadamente, y fuesen considerados sus esfuerzos y acciones en la toma de decisiones, por parte de ambos órdenes de gobierno.

Dichas recomendaciones, al ser desarrolladas por la Reunión Nacional, permitieron lograr un consenso entre los funcionarios federales y estatales formulándose una - propuesta para sustituir a los COPRODES por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

El Ejecutivo Federal conjuntamente con cada uno de los Ejecutivos Estatales, acordaron llevar a cabo la sustitución propuesta en el Convenio Unico de Coordinación suscrito en la IV Reunión de la República, celebrada el 5 de febrero de 1981, en Hermosillo, Son. En este sentido, el primero se comprometió a decretar la disolución de los COPRODES y a disponer la participación de las dependencias y entidades federales en los COPLADES que, por su parte, los segundos convinieron en establecer, mediante actos jurídicos propios. Asimismo, se obligaron a celebrar Acuerdos de Coordinación en donde se sentaran las bases generales de integración y funcionamiento de los Comités.

Para dar cumplimiento a dichos compromisos, el 5 de febrero se expidió el Decreto Presidencial por el que se abrogó a los que crearon y modificaron a los COPRODUC^{89/} Dentro de las disposiciones del mencionado decreto quedó establecido que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participarían en los COPLADES que se establecieran en las Entidades Federativas, así como la responsabilidad de los titulares de dichas dependencias y entidades de instrumentar las políticas conducentes para que sus órganos regionales actuaran como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

Asimismo, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados celebraron, en el marco del CUC, Acuerdos de Coordinación para el establecimiento y operación de los COPLADES. En estos acuerdos, quedaron sentadas las bases para la integración y funcionamiento de los Comités, posibilitando su armonización a nivel nacional y su articulación como elementos integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación.^{90/}

Los Gobiernos de los Estados por su parte, emitieron disposiciones jurídicas (leyes, decretos o acuerdos) para la creación de sus respectivos COPLADES, adecuándolos a las características y especificidades de cada una de las Entidades Federativas, conviniéndose que cada Comité establecería su correspondiente Reglamento Interior, a efecto de propiciar su adecuado funcionamiento.

Atendiendo al contenido de los Acuerdos de Coordinación citados anteriormente, los Comités han sido concebidos como organismos estatales, "cuyo propósito es promover

^{89/} D.O. 13 de febrero de 1981.

^{90/} Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo; Secretaría de Programación y Presupuesto, Diciembre, 1981, Anexo 3.

y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad". 91/

Por lo que toca a la integración de los COPLADES, estos cuentan con los siguientes miembros:

- Un Presidente, que es el C. Gobernador del Estado.
- Un Coordinador General, designado por el C. Gobernador del Estado.
- Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal.
- Los titulares de los órganos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que actúan en el Estado.
- Los titulares de las comisiones donde participan los sectores público, social y privado.
- El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado, quien funge como Secretario Técnico del Comité.

Asimismo, a invitación expresa del C. Gobernador, pueden participar:

- Los CC. Presidentes Municipales.

91/ Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo; Secretaría de Programación y Presupuesto, Méx. 1981. pág. 15 .

- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal.
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal.
- Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.
- Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales.

En lo relativo a las funciones de los Comités, cabe señalar dos aspectos fundamentales que reflejaron el avance que hasta 1981, significó su creación, en lo que se refiere a la planeación regional concertada; Las atribuciones de los COPLADES previeron cubrir las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal y, como integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, permitieron coadyuvar a la instrumentación de los programas del sector público federal.

Lo anterior se refleja en las funciones que quedaron asignadas a los COPLADES, entre las que es importante destacar las siguientes:

- "Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal".
- "Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación, a nivel local, de los planes global, estatal y municipales, así co

mo de los programas sectoriales".

- "Coordinar el control y evaluación del plan estatal de desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas".
- "Promover la coordinación con otros Comités, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la interyención de la Federación para tales efectos".
- "Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la Entidad".
- "Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos".

Es posible apreciar asimismo, que a través de la formulación y actualización de los planes estatales de desarrollo y su compatibilización con los que definiere el Gobierno Federal, se buscó que los COPLADES aportasen criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos (política tributaria, de subsidios, financiera, etc.) 92/.

Otras atribuciones asignadas a los COPLADES, son las de "sugerir a los Ejecutivos

92/ Ibid, páq. 15.

Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación", y la de "evaluar la ejecución de dichos programas y acciones e in formar periódicamente al respecto a ambos órdenes de gobierno".

Asimismo, los Comités, con el propósito de incrementar la participación de los diversos sectores de la sociedad en las etapas del proceso integral de planeación, tienen la función de "promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúan a nivel estatal para - - orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de las Entidades Federativas".

Finalmente, los Comités, para su mejor operación, cuentan con las funciones de "pro poner a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios Comités" y de "acordar el estableci - - miento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo". 93/

Por otra parte, los COPLADES, en general, operan con los siguientes órganos:

- La Asamblea Plenaria, que está presidida por el C. Gobernador y en la que participan la totalidad de los integrantes del Comité.
- Una Comisión Permanente, que también preside el C. Gobernador y está consti tuída por los titulares de las dependencias estatales y por los titulares

de los órganos regionales de las dependencias federales coordinadoras de sector, así como de las no coordinadas sectorialmente. Asimismo, pueden participar, previa invitación del C. Presidente del Comité, representantes de los sectores social y privado.

- Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales, que están presididos por funcionarios designados por el C. Presidente del Comité e integrados por representantes de las dependencias estatales y federales, así como de los sectores social y privado, cuyas acciones tienen relación con el ámbito de acción de cada Subcomité.
- Grupos de Trabajo creados por la Asamblea plenaria o por el órgano que opera con carácter de Comisión Permanente, quienes definen, tanto sus propósitos, objetivos y metas específicas, como su integración.

Dentro de los productos más sobresalientes que han obtenido estos mecanismos de coordinación intergubernamental se encuentran:

- La formulación y posterior actualización y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo de las 31 Entidades Federativas;
- La elaboración, en algunos Estados, de Planes Municipales de Desarrollo;
- La coordinación de la integración de las Propuestas de Inversión, Gasto y Financiamiento Federales, que anualmente presentan los Ejecutivos Estatales al Ejecutivo Federal.
- La evaluación de las modalidades programáticas del Convenio Unico de Coordinación, y
- El seguimiento de la inversión pública federal, entre otros.

Con la transferencia de la función de coordinación de los COPLADES a los Gobiernos Estatales, se avanzó en la instrumentación del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación y se fortaleció la capacidad programática y ejecutiva de dichos gobiernos, al incrementar su participación en las decisiones de política socioeconómica y de gasto público a realizarse en sus respectivas Entidades Federativas

Durante 1981 y 1982, la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, continuó trabajando en el tema de los mecanismos de coordinación intergubernamental a fin de alcanzar su consolidación operativa. Así, promovió la instrumentación concertada de diversas acciones a través del CUC, entre las cuales destacan:

- La instrumentación de políticas, por parte de los gobiernos federal y estatales, para que sus dependencias y entidades colaboraran en los Comités - como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición.
- El fortalecimiento de la participación de los Municipios en los COPLADES, mediante la integración de Comités Municipales de Planeación.
- La difusión de los propósitos, alcances y acciones de los Comités, para lograr la adecuada participación de los sectores social y privado.
- La adopción de esquemas organizacionales en las áreas de planeación y programación, por parte de los Gobiernos Estatales.
- El incremento del apoyo técnico y financiero a los COPLADES, conforme a su proceso de consolidación.
- La verificación del cumplimiento de las disposiciones contenidas en los Reglamentos Interiores de los Comités, por parte de los Gobiernos de los Estados .

- El establecimiento de lazos permanentes de comunicación de los Gobiernos Federal y Estatales con los COPLADES, a efecto de que éstos contasen con información oportuna de sus políticas, programas y proyectos, y que al ser definidos, se tomaran en consideración los planteamientos de los Comités.

Sin embargo, los COPLADES han enfrentado problemas y dificultades que obstaculizaron su desarrollo y consolidación; por su importancia, se mencionan a continuación los relacionados con su integración y los relativos a su operación:

- La estructura orgánica de los Comités presenta, a nivel nacional, características de heterogeneidad, en parte, esto es explicable en virtud de las especificidades de cada Entidad Federativa; no obstante, influyó que en algunos Estados, el COPLADE no estableció su Reglamento Interior, situación que provocó la falta de definición de las atribuciones de sus órganos y, en consecuencia de sus integrantes.
- La participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los Comités fue disímil, ya que sus órganos centrales normaron deficientemente su actuación.
- En algunos Comités, no se establecieron mecanismos que indujeran la participación de los sectores social y privado.
- El cumplimiento de las funciones asignadas a los Comités fue en algunos casos parcial, situación que en gran medida se derivó de la falta de decisión política de los puestos directivos para impulsar su cumplimiento.
- La participación municipal en algunos Comités no fue significativa; esta situación se reflejó en los productos que han obtenido estos Comités, tales como los Planes Estatales de Desarrollo y las propuestas de inversión,

gasto y financiamiento federales.

- Los Planes Estatales de Desarrollo, integrados en el seno de los COPLADES, no se vincularon, en algunos casos, con las prioridades estatales y las que se definieron a nivel nacional por los sectores de la Administración Pública Federal, fundamentalmente por la falta de participación y de representación de los segundos en los Comités. Cabe señalar que en varios Estados únicamente sirvieron como diagnósticos de la situación económica-social que priva en las Entidades. En el mismo sentido, resulta conveniente destacar que en la formulación de dichos Planes de Desarrollo no siempre se incorporaron los planteamientos de los Municipios.
- Otro problema que enfrentaron los Comités fue el derivado de la falta de vinculación entre el plan y el presupuesto anual, lo que provocó dificultades en la instrumentación de los planes. Esta situación se agudizó por la notable diferencia de recursos financieros manejados por la Federación en los Estados, con relación a los recursos propios de los Gobiernos Locales.
- Por lo que respecta al proceso anual de programación-presupuestación, cabe destacar que la elaboración, por parte de los COPLADES, de las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales enfrentaron diversos problemas, tales como la heterogeneidad de las respuestas por parte de las dependencias federales a los planteamientos que los Comités formulaban, así como la existencia del excesivo centralismo que impidió que los órganos regionales de dichas dependencias participaran en ese proceso como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.
- Finalmente, es necesario resaltar la carencia de eficientes mecanismos de

control y evaluación de las acciones convenidas entre la Federación y los Estados, dificultándose de esta manera, la retroalimentación del proceso integral de planeación a nivel local, que coordinan los COPLADES.

La solución a la problemática citada, dependerá en gran medida del interés e ingerencia que tengan los Gobiernos Estatales y Municipales en las decisiones de su propio desarrollo; de la activa participación del Gobierno Federal, mediante un proceso acelerado de desconcentración y descentralización, y de las acciones que los tres órdenes de gobierno realicen para consolidar a los COPLADES como mecanismos de coordinación integral de acciones, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Tras haber analizado la evolución de las diversas acciones de fomento al desarrollo regional, es posible afirmar que el Estado Mexicano ha avanzado notablemente en dos vertientes. Por una parte, el impulso a la participación de los gobiernos locales, y por la otra, la adopción de las técnicas de planeación del desarrollo regional.

Es en el período de 1977 a 1982 donde los esfuerzos precedentes logran amalgamar y romper una tendencia secular de centralización, que ha dado pauta a un nuevo marco de coordinación intergubernamental para el desarrollo.

A través del Convenio Unico de Coordinación se buscó fortalecer el sistema federal; atender las necesidades regionales; apoyando las finanzas locales e impulsando las actividades productivas; promover y encauzar la participación de los distintos grupos sociales, tanto en el planteamiento como en la solución de sus problemas, y -- avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, propiciando la -- concurrencia de los Estados en la planeación del desarrollo y en la ejecución directa de programas de gobierno.

En este sentido, el Convenio Unico de Coordinación constituyó el instrumento jurídico para la definición de los objetivos de la coordinación intergubernamental y del universo de materias en el que se situaron los compromisos concretos de ambos órdenes de gobierno.

No obstante los importantes avances, entre los que destaca la transferencia de programas de inversión y recursos, asistencia técnica y la incorporación de los municipios y estados al proceso de planeación; diversos problemas de carácter político, económico, técnico y administrativo han obstaculizado su desarrollo.

Entre los más importantes pueden citarse los siguientes:

POLITICOS.

- El esquema de coordinación intergubernamental puesto en marcha a través del Convenio Unico de Coordinación implicaba la descentralización del poder y la riqueza. En este sentido, el inmovilismo de diversas dependencias federales bloqueó la posibilidad de descentralizar un mayor número de programas de interés y alcance estatal, y con ello la capacidad de toma de decisiones a nivel local.
- Si bien la descentralización de programas y recursos fortaleció a los Estados, los beneficios no alcanzaron equitativamente a los municipios, observándose en términos generales un marcado centralismo en el nivel estatal.
- Falta de apoyo estatal a los Comités de Planeación para el Desarrollo.
- Escasa participación de representantes del poder legislativo, de organizaciones políticas, sindicales, empresariales y campesinas.
- Problemas de corrupción, debido a los incipientes mecanismos de control.

ECONOMICOS.

- Pese a la favorable evolución de los recursos financieros asignados a los programas regionales descentralizados, su participación respecto del total de los recursos federales se mantuvo a un nivel mínimo.
- Falta de capacidad de ejecución a nivel local, lo que provocaba que gran número de obras y proyectos fuesen ejecutados por las mismas dependencias federales.
- Limitada posibilidad de generación de recursos propios de los Estados que permitiesen ampliar la cobertura de los programas.
- Falta de integralidad de las diversas fuentes de financiamiento (inversión,

subsidios, participaciones fiscales y crédito), lo cual genera desigualdad en el tratamiento de apoyo a los Estados.

TECNICOS.

- Falta de personal especializado en el nivel estatal.
- Esquemas heterogéneos de descentralización y desconcentración de las dependencias y entidades federales.
- Disímiles técnicas de programación y de regionalización en cada Entidad Federativa.
- Fallas metodológicas en la elaboración de los Planes Estatales, que han impedido su adecuada instrumentación.
- Escaso apoyo de las dependencias federales para ejecutar las propuestas de los Estados.
- Técnicas de programación y control distintas entre los programas descentralizados, lo que ha dado lugar a ineficiencias operativas y duplicidades, -- tanto a nivel central como estatal.
- Carencia de programas integrales de capacitación a nivel local.
- Limitados recursos humanos, técnicos y financieros para la elaboración de proyectos productivos.
- Falta de observancia de la normatividad en la ejecución de las obras.

ADMINISTRATIVOS.

- Aún cuando para la descentralización de programas se previó la transferencia de recursos humanos a los Gobiernos Estatales, en la práctica no se desarrolló esta acción, esto fue resultado de las divergencias en régimen jurídico de los trabajadores federales y estatales y desniveles sustanciales de sueldos y prestaciones.
- Igual situación se dió en lo que se refiere a la maquinaria que venían uti-

lizando las dependencias federales, lo cual restó posibilidades en la capacidad de ejecución a los Gobiernos Estatales.

- Aún cuando se logró el traspaso de algunas empresas paraestatales de interés estrictamente local, este proceso se vió obstaculizado por la falta de promoción y de normatividad para su ejecución.
- Estructuras administrativas obsoletas, tanto a nivel estatal como municipal.

La naturaleza de la problemática descrita más que maximizar los obstáculos, pretende hacer un claro señalamiento sobre las acciones que deberán realizarse en el marco del cabal propósito de fortalecer el Sistema Federal Mexicano y de propiciar un desarrollo más equilibrado.

En tal virtud, a continuación se presentan las siguientes recomendaciones de carácter general.

- Redefinir el esquema de competencias entre los tres órdenes de gobierno, buscando no sólo la definición de facultades, sino la identificación de medios e instrumentos para darles cumplimiento.
- Dotar de mayor operatividad a los postulados y modalidades del Convenio Unico, e incrementar su cobertura programática tanto cualitativa como cuantitativamente.
- Dotar al Convenio Unico de mecanismos de control y evaluación de las acciones convenidas. Sólo el análisis sistemático y conjunto de las desviaciones detectadas permitirá abatir los factores causales.
- Descentralizar nuevos programas, sobre todo de carácter productivo; este proceso, para ser viable, deberá acompañarse de la transferencia de maqui-

naria y equipo, paquetes de proyectos y del otorgamiento de asistencia técnica y capacitación.

- Reglamentar conjuntamente (Federación y Estados) la ejecución, operación y mantenimiento de las obras y proyectos conyenidos.
- Establecer programas integrales de descentralización tanto a los Estados como a los Municipios. En este sentido, deberá obrarse lo propio en materia de desconcentración territorial y administrativa de las dependencias federales y estatales.
- Dar integralidad a la normatividad de los programas descentralizados.
- Establecer un esquema de estímulos para el establecimiento de empresas constructoras locales, tanto públicas como privadas.
- Que la Federación haga efectivos los compromisos de información a los Estados sobre los programas y proyectos a realizar en su ámbito de jurisdicción, lo cual propicie el establecimiento de bases para una adecuada coordinación y complementariedad de acciones entre ambos órdenes de gobierno.
- Avanzar más aceleradamente en la modernización de las Administraciones Estatales y Municipales.
- Establecer, en las vertientes nacional y sectorial de planeación, los grados de participación de las Entidades Federativas.
- Que el Gobierno Federal impulse la participación de sus dependencias y entidades en los COPLADES, definiendo su nivel y actividades, conjuntamente con los Gobiernos Estatales, e, inclusive acordarla en el marco del Convenio Unico.
- Promover la generalización del sistema de coordinación intergubernamental en el nivel municipal, mediante la celebración de Convenios Unicos Estado-Municipio, con características semejantes a los celebrados entre la Federación y los Estados, así como la creación de Comités Municipales de Planeación.

Abrir nuevos cauces para lograr una real participación de los sectores social y privado en los mecanismos y foros de coordinación intergubernamental.

Fortalecer las relaciones de coordinación entre Estados limítrofes, para el desarrollo de proyectos conjuntos.

Promover ante los Gobiernos Estatales, la expedición de disposiciones jurídicas que normen el proceso de planeación a nivel local e impriman obligatoriedad a sus dependencias y entidades.

Que la parte relativa a programas y proyectos de alcance estatal del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se elabore en los COPLADES, con base en los criterios de factibilidad, rentabilidad, beneficio social y disponibilidad de recursos.

BIBLIOGRAFIA

- Autores Varios.
 - . Bases para la Planeación Económica y Social de México (Seminario organizado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, en el mes de abril de 1965), Siglo XXI, México, 1976.

- Autores Varios.
 - . Planificación Regional y Urbana en América Latina, Siglo XXI, México, - 1974. 1a. Edición.

- Autores Varios
 - . El desafío Mexicano, Editorial Oceano, S.A., México, 1982.

- Autores Varios
 - . El Milagro Mexicano, Nuestro Tiempo, México 1974, 4a. Edición.

- Autores Varios
 - . Diversos Enfoques de la Planeación para el Desarrollo, Revista de Comercio Exterior, Bco. Nat. de Comercio Exterior, Vol. 30, Núm. 11 México, Noviembre de 1980.

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
 - . México: La política Económica del Nuevo Gobierno; México, 1971.

- Barking, David y King, Timothy.
 - . Desarrollo Económico Regional (enfoque por cuencas hidrológicas de México), Siglo XXI, México, 1978.

- Cadena Velázquez, José Guadalupe.
 - . Los Desequilibrios Estructurales y la Planificación del Desarrollo en México, Tesis Profesional, UNAM, 1979.

- Carrillo Arronte, Ricardo.
 - . Sector Público y Desarrollo Regional. El Desarrollo Regional y Replanteamiento del Modelo Mexicano del Crecimiento Económico; Seminario de Economía del Sector Público, Facultad de Economía de la UNAM, Sección Económica N° 2, 1978.

- Carrillo Castro, Alejandro.
 - . Fortalecimiento del Pacto Federal y Reforma Administrativa, INAP, Serie Praxis, México, 1981.
 - . La Reforma Administrativa en México, INAP, México, 1975.
 - . El Sistema Nacional de Planeación, Las Nuevas Estructuras Administrativas y Procesos Institucionales que lo Conforman en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Porrúa, México, 1981.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México 1981.

- Gamas Torruco, José
 - . El Federalismo Mexicano, Setenta y Siete, México, 1975.

- González Casanova, Pablo.
 - . La Democracia en México, Era, México, 1969.

- Lee Benson, Nettie.
 - . La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, El Colegio de México, México, 1980.

- López Rosado, Diego G.
 - . Problemas Económicos de México, UNAM, 5ª Edición, México, 1979.

- Martínez Cabañas, Gustavo.
 - . Naturaleza Jurídica de los Planes Estatales y Municipales en Aspectos -
Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Porrúa, México, 1981.

- Moreno Valle, Javier
 - . Apuntes para Historia de la Planeación en México, INAP, México, 1979.

- Nudelman U., Pablo.
 - . Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales, PROCADE- ONU,
México, 1981.

- Ortega Blake, J. Arturo.
 - . Diccionario de Planeación y Planificación, Editorial Edicol, S.A., Méxic
co, 1982.

- Pesqueira Olea, Eduardo.
 - . El Sistema Nacional de Planeación en el Ambito del Desarrollo Regional,
en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Porrúa, S.A., -
México, 1981.

- Pichardo Pagaza, Ignacio
 - . 10 Años de Planificación y Administración Pública en México (ensayos), INAP, México, Julio de 1974.

- Presidencia de la República.
 - . Convenio Único de Coordinación Federación-Estados, 1977, 1978, 1979, - 1980, 1981 y 1982.
 - . Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, México, 1977.

- Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
 - . Convenio Único de Coordinación. Proposiciones para consolidar el Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal; Can--cún, Q.R., Junio de 1982.
 - . Memoria de la 1a. Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cocoyoc, Mor. 30, 31 de julio y 1º de agosto de 1980; México, octubre de 1980.
 - . Memoria de la 2a. Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de - los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Puerto Vallarta, Jal., julio 1981.

- Ruíz Massieu, José Francisco.
 - . Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Porrúa, México, 1981.

- Sáenz Arroyo, José.
 - . Bases Constitucionales de la Planeación en México, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Porrúa, México, 1981.
- Secretaría de Gobernación
 - . Diario Oficial de la Federación (diversos números)
- Secretaría de la presidencia.
 - . Planeación en México, México, 1968.
 - . Coordinación Administrativa, Colección Seminarios número 6, México 1977.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
 - . El Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo, México, 1982.
 - . El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, México, 1981.
 - . Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal, México, 1982.
 - . La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, México, 1982.
 - . Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo COPLADES, México, 1981.
 - . Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.
 - . Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1981.
 - . Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Editorial Porrúa, México, 1981.

- Solís, Leopoldo.
 - . La Realidad Económica Mexicana; Retrovisión y Perspectivas, Siglo XXI, México, 1981.
 - . Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Sepsetentas, México, 1975.
 - . Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
 - . La Economía Mexicana, II Política y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

- Tello, Carlos.
 - . La Política Económica en México (1970-1976), Siglo XXI, México, 1979.

- Tello, Carlos y Cordera, Rolando.
 - . México La Disputa por la Nación, Perspectivas y Opciones de Desarrollo, Siglo XXI, México, 1983, 4a. Edición.

- Villareal, René.
 - . El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (Un Enfoque Estructuralista), Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

- Vuskovic, Pedro.
 - . Técnicas de Planificación, ILPES, Chile, 1973.

- Wionczek Miguel S.
 - . La Sociedad Mexicana; presente y futuro, Fondo de Cultura Económica, -- México, 1971.

- . Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México.
- . Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI, México, 1976.