



157  
2 Gen  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Facultad de Contaduría y Administración**

**LA PLANEACION MUNICIPAL EN  
EL ESTADO DE TABASCO**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA  
QUE EN OPCION AL GRADO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION  
P R E S E N T A N:**

**JOSE RICARDO MARTINEZ SEGURA  
ALEJANDRA ARCELIA SOSA BURGOS**

Director del Seminario: Lic. Jorge Barajas Medina

México, D. F.

Agosto de 1985



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 está 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.

## I N D I C E

	PAGINA
Introducción	4
Metodología de la Investigación	6
Objetivo General	8
Objetivos Específicos	9
Capítulo I	10
"ANTECEDENTES DE LA PLANEACION DEMOCRATICA"	
1.1. Antecedentes de la Planeación Democrática	11
1.2. Descentralización de la Vida Nacional y Fortalecimiento Municipal	15
1.4. Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	19
Capítulo II	25
"SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA"	
2.1. Sistema Nacional de Planeación Democrática	26
2.2. Plan Nacional de Desarrollo (Parte relativa)	36
2.2.1. Estrategia Económica y Social	39
Capítulo III	42
"SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA"	
3.1. Ley Estatal de Planeación (Decreto Número 0062)	43
3.2. Sistema Estatal de Planeación Democrática	57
3.2.1. Componente Jurídico	59
3.2.2. Componente Administrativo	65

	PAGINA
Capítulo IV	69
"LA OPERACION DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN TABASCO"	
4.1. La Operación del Sistema Estatal de Pla- neación Democrática	70
4.1.1. La Información	71
4.1.2. La Formulación	77
4.1.3. La Instrumentación	85
4.1.4. La Evaluación y el Control	94
Capítulo V	97
"PROGRAMAS NORMATIVOS DE TABASCO"	
5.1. Programas Normativos Regionales y Programas Normativos Especiales	98
5.1.1. Programa Normativo de la Región Grijalva	100
5.1.2. Programa Normativo de la Región Usumacinta	104
5.1.3. Programa Normativo Especial del Centro	106
5.1.4. Programa Normativo Especial de la Zona Costera	109
Capítulo VI	112
"PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO DEL ESTADO DE TABASCO"	
6.1. Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco	113
6.2. Estructura de los Planes Municipales de Desarrollo 1983 - 1985	115
Conclusiones	126
Glosario de Términos Siglas y Abreviaturas	130
Bibliografía	132

I N T R O D U C C I O N .

El presente trabajo es el resultado de las inquietudes - transmitidas por nuestro director del Seminario de Investigación, Lic. Jorge Barajas Medina; también tuvo un papel importante el deseo por integrar en un solo documento las experiencias realizadas en el Estado de Tabasco en materia de Planeación producto del esfuerzo compartido entre los diferentes ámbitos de Gobierno (federal, estatal y municipal) está basado en la idea fundamental de operar el desarrollo del país llevando a cabo acciones precisas y no complicados proyectos - - irrealizables.

Respecto al contenido, se ha presentado de tal forma que partiendo de lo general como lo es el Sistema Nacional de Planeación Democrática mostrando su área de acción global, presentemos su fruto más importante, que es el Plan Nacional de Desarrollo.

Entrando al ámbito estatal, describimos su sistema y Plan respectivos, pero enmarcando solamente en su área de acción o puntos sobresalientes por la similitud con los anteriores. - Llegando a los Programas y Planes Municipales por ser éstos - los que actúan en el área más pequeña y célula básica de la - organización política de nuestro país.

Tuvimos una limitante, el tiempo, tener una fecha límite para presentar la investigación; de lo contrario nos hubiera interesado investigar otros estados de la República Mexicana

para poder establecer una comparación objetiva en este sentido.

Así mismo el visitar más municipios pertenecientes al Estado de Tabasco; ya que si bien solo fueron visitados 4 de los 17 municipios, muy especialmente los de Cárdenas y Emiliano Zapata esto nos dio la oportunidad de conocer a fondo las 2 regiones - en que se encuentra dividido el Estado, siendo estas las denominadas Region Grijalva y Region Usumacienta.

Nos hubiese interesado recabar las experiencias que en materia de planeación tienen los dirigentes encargados de ella, - en sus respectivos municipios, para definir una tendencia conjunta al respecto.

Finalmente, queremos dejar constancia de la valiosa ayuda que recibimos de las siguientes personalidades, servidores públicos del Gobierno del Estado de Tabasco:

**SECRETARIA DE PROGRAMACION**

Lic. Juan José Chable Sangedo

Lic. Francisco Javier Mollinedo Mollinedo

Lic. Karin Bur

**COORDINACION DEL COPLADET**

Lic. Francisco Merino Huerta

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE TABASCO**

Lic. Hugo Ireta López

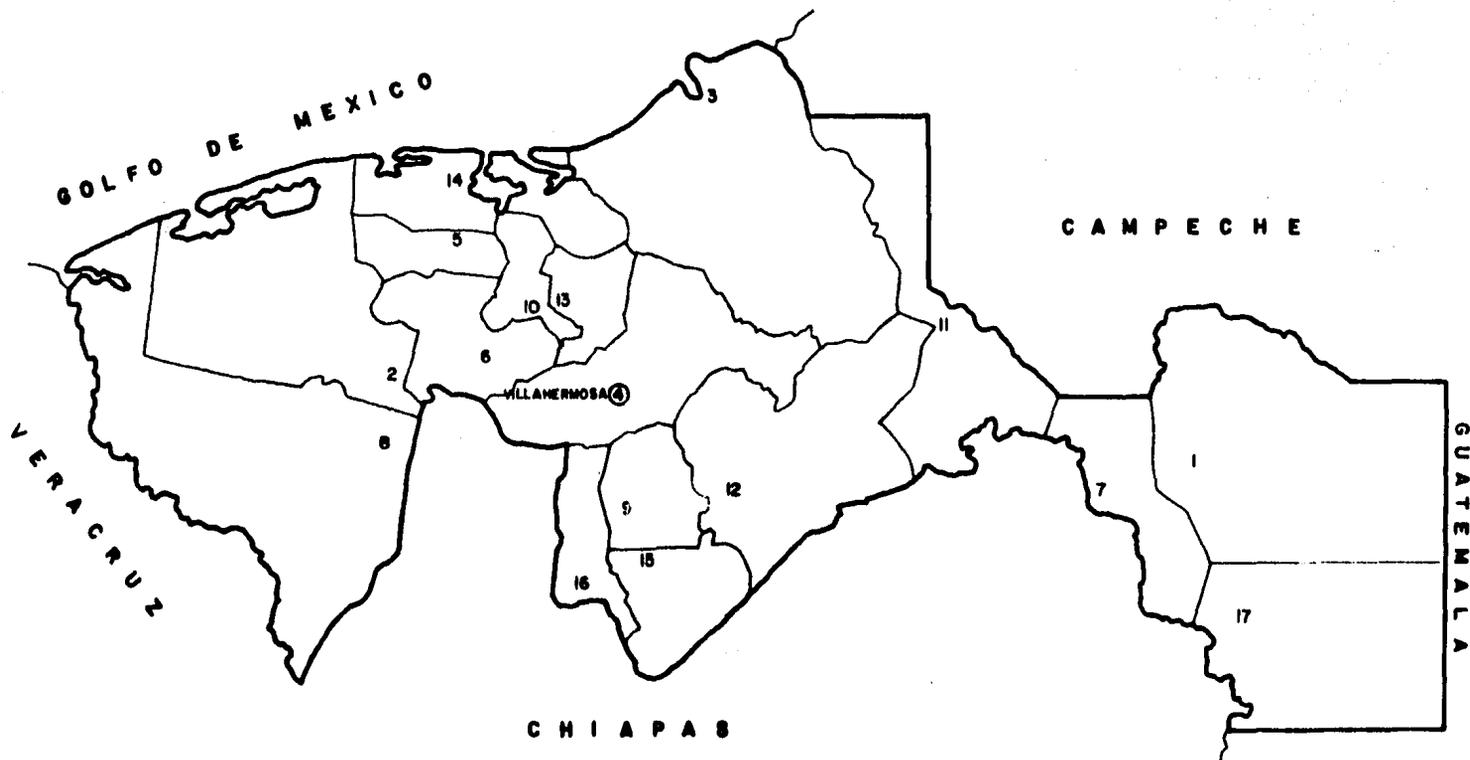
**DIRECCION DE PROGRAMACION DEL MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA**

Lic. Alfonso Gómez del Río

**DIRECCION DE PROGRAMACION DEL MUNICIPIO DE CARDENAS**

Ing. Hernández Brito

# Mapa del estado de TABASCO



1 DALANCAN  
2 CARDENAS  
3 CENTLA  
4 CENTRO  
5 COMALCALCO

6 CUNDUACAN  
7 EMILIANO ZAPATA  
8 HUIMANGUILLO  
9 JALAPA  
10 JALPA

11 JONUTA  
12 MACUSPANA  
13 NACAJUCA  
14 PARAISO  
15 TACOTALPA

16 TEAPA  
17 TENOSIQUE

## METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

La palabra investigar proviene del latín INVESTIGARE, que significa hacer diligencias para descubrir una cosa, registrar, indagar. (1)

Ario Garza Mercado define la investigación como: "El hacer diligencias para descubrir una cosa, pesquisar, inquirir, indagar; discurrir o profundizar concienzudamente en algún género de estudios", y señala que el método es: "el procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla" (2)

El estudiante en general y el estudiante de ciencias sociales en particular tiene como base de su carrera los trabajos de investigación documental, la razón está en la teoría de que en la educación superior el estudiante deberá aprender un poco sobre muchas cosas y mucho sobre pocas cosas.

El trabajo de investigación permite fijar de una manera -- eficaz el aprendizaje sobre pocas cosas. (3)

(1) "El pequeño Larousse Ilustrado"

p. 591

(2) "Manual de Técnicas de Investigación"

Garza Mercado Ario

El Colegio de México

5a. reimpresión, 1976.

p. 1 y 2

(3) "Manual para elaborar trabajos de investigación documental"

Dra. Guillermina Baena, Editores Mexicanos Unidos, S.A.

pp. 9

PLANEACION DEL PROYECTO

AÑO 1985

M E S	MARZO			ABRIL					MAYO				JUNIO				JULIO				
S E M A N A	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5
DIA EN QUE INICIA LA SEMANA	11	18	25	1	8	15	22	29	6	13	20	27	3	10	17	24	1	8	15	22	29
Metodología																					
1a. Visita a Villahermosa, Tab. (Reconilación de información)																					
Elaboración Capítulo I																					
Elaboración Capítulo II																					
Elaboración Capítulo III																					
Elaboración Capítulo IV																					
Elaboración Capítulo V																					
Elaboración Capítulo VI																					
2a. Visita al Edo. de Tabasco (Inv. campo Moises, Cárdenas E. Zapata)																					
Introducción																					
Conclusiones																					

**OBJETIVO GENERAL.**

Llevar a cabo una investigación que de a conocer el actual Sistema de Planeación Democrática; así como los avances que en ésta materia se han dado en el Estado de Tabasco, específicamente la importancia que en éste sentido se le ha otorgado a sus Municipios.

**OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

1. Indicar la metodología llevada a cabo para la formulación de los Planes Municipales.
2. Visitar un municipio de cada una de las dos Regiones (Usu macinta y Grijalva) en que se divide el Estado, con el -- propósito de detectar la importancia que se le da a la -- Consulta Popular y a la Audiencia Pública en la Operación del Sistema.

## CAPITULO I

### "ANTECEDENTES DE LA PLANEACION DEMOCRATICA"

- 1.1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION DEMOCRATICA.
- 1.2. DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL  
Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.
- 1.3. REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

## ANTECEDENTES DE LA PLANEACION DEMOCRATICA.

México vive en un período de ajuste en su proceso de desarrollo. Al deterioro de algunas estructuras económicas que -- sustentaban el Proyecto Nacional se han sumado factores internacionales determinantes. Nuestro modelo se ha ido enriqueciendo con la experiencia pasada y frente al desafío de la circunstancia actual, pasado y presente -bien asimilados- nos permite ahora adelantarnos y preveer el país que queremos para mañana.

A la articulación de la experiencia ya vivida se conjugan para favorecer la planeación, la capacidad de rectoría económica del Estado para enfrentar los problemas de falta de divisas la voluntad de trabajo y de organización de los estratos sociales menos favorecidos que solidarios con el gobierno, han asumido una actitud responsable ante la crisis; y la capacidad -- ejecutiva del Estado y Municipios como centros motores para -- descentralizar y democratizar la vida nacional.

La planeación democrática es el resultado de las necesidades económicas del país. México vive la crisis económica más seria con que se haya enfrentado en su historia moderna. La actual administración, con el Plan Nacional de Desarrollo, está decidida a enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna, sin posponer soluciones ni evadir problemas; no -- para volver a la situación anterior a ella, sino para superarla.

La planeación constituye un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadanía la definición explícita del rumbo a seguir y, por ello, implica un compromiso cuyos resultados serán evaluados por la propia sociedad. Al mismo tiempo, inscrita en el marco del Estado de Derecho, la planeación permite asociar los esfuerzos - de los diferentes grupos sociales y procurar el funcionamiento armónico de factores sociales que mantienen su autonomía de decisión.

En México, la planeación es una necesidad política; permite a la sociedad articular eficazmente sus esfuerzos y lograr que las acciones de los diferentes sectores sociales se complementen para resolver la difícil situación actual, buscando satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propiciar un mejor equilibrio frente a las relaciones de la competencia internacional.

Las actividades de planeación han correspondido, en diferentes períodos, a la complejidad de la estructura social y a la concepción prevaeciente del proceso de desarrollo y del papel del Estado en el mismo. Los gobiernos del régimen revolucionario han ido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la Administración Pública en función de las condiciones de su tiempo. Así, desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior, el estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura

económica del país. Ello justificó que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrán de constituir la base material de crecimiento.

De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó a la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución. -- Muestra destacada de ello es el Plan Sexenal 1934-1940. Después, con una mayor participación del Estado en la vida económica del país se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política económica, como la realizó en los años cincuenta la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República.

Posteriormente, los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr.

Después de diversas experiencias en la revisión y actualización parcial del marco normativo y de los procesos de administración, se inició, en los años setenta, la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.

La planeación cobró particular importancia en el período de 1976-1982, ya que se dieron los primeros pasos para confor-

mar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, muestra del avance en materia de planeación ya que este documento hizo posible la integración de las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó en homogeneizar no solo la metodología, sino también los conceptos, enfoques y procedimientos, y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.

El análisis y evaluación de los resultados de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global permiten también identificar una serie de deficiencias que es necesario corregir. Resulta clara la necesidad de integrar un Plan Nacional del que se desprendan los programas de mediano plazo que lo desagreguen y detallen; crear una vinculación más estrecha entre los contenidos del plan con el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados y efectivamente ejercidos; lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la Administración Pública; asegurar compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo, a fin de propiciar en cada estado los cambios en el uso del territorio que implica la política regional del Plan; realizar con mayor claridad y oportunidad el análisis de la situación internacional previsible y las implicaciones que pueda tener para México; y por -

último, reforzar los mecanismos existentes de participación, - negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organiza- ción de los grupos sociales y movilizándolo sus esfuerzos en tor- no a los objetivos nacionales.

## 1.2. DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

La descentralización de la vida nacional concebida como - actitudes y decisiones que permitan un desarrollo territorial más equilibrado de la Nación en todos los órdenes. Con base - en este principio, se ha planteado ampliar las facultades y -- atribuciones de los estados, con la finalidad de dar apoyo al federalismo e impulso a la producción y al empleo fuera de las grandes zonas de concentración urbana, así como desconcentrar política, administrativa, económica y culturalmente la vida na- cional.

Es evidente que nuestra práctica política dió al federa-- lismo una dinámica centralizadora que permitió durante una lar- ga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el creci- - miento económico y el desarrollo social, y crear centros pro-- ductivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia - ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centra- lización se ha convertido en una grave limitante para la reali- zación de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo

aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional -federación, estados y municipios-.

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad por el centralismo, que más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales; de cierta manera se fue manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio.

El acceso a una sociedad igualitaria implica buscar con-

diciones de vida adecuadas para todos los mexicanos y para todos los Estados de la Federación. La República Mexicana es un producto de la voluntad política de los Estados de formar una federación. El federalismo es el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de estados miembros iguales. Sin embargo, las premisas jurídicas inherentes a los principios políticos no se han traducido siempre en un crecimiento equilibrado que favorezca la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas.

No es posible plantearse la democratización integral si en cada una de las regiones del territorio nacional no se construyen las bases que la hagan posible en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Nuestro país requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población.

Nuestra tradición federalista hace posible que la descentralización no resulte en la pulverización de esfuerzos ni en la dispersión en el uso de recursos limitados, sino por el contrario, en el aprovechamiento cabal de la fuerza social, del talento y la voluntad presentes en las entidades federativas, para fortalecer el desarrollo equilibrado de la nación.

El federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional.

La convicción de que fortalecer a los municipios y a las -

entidades federativas fortalece a la nación, ha inspirado descentralización creciente de los servicios de salud y de educación y el plantamiento de la vuelta al esquema descentralizado original que la constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo.

Para fortalecer este proceso, existe la voluntad política de impulsar en toda la república, las bases que permitan asegurar la descentralización de los servicios, de la industria, -- de la producción y del empleo, reorientando su expansión y propiciando con ello el bienestar de toda la población.

La descentralización de la vida nacional no significa la fractura de los niveles de gobierno, ni la renuncia a la articulación estatal o nacional; constituye una exigencia revolucionaria de fortalecimiento nacional.

El municipio es la célula básica de la organización político-territorial del Estado Mexicano. La vocación nacional -- por ordenar su estructura a partir de la instancia municipal, tiene su asiento aún antes de la independencia; ninguna institución más presente en la historia de México que el municipio: los calpullis aztecas y los ayuntamientos característicos de la colonia, muestran cabalmente su permanencia en el curso del devenir nacional. Al surgir como nación independiente México - mantiene por encima de las fluctuaciones políticas propias del siglo XIX a la instancia municipal como la base de su estructura administrativa y durante la revolución mexicana, el fortale

cimiento y la libertad del municipio se revelaron como demandas fundamentales del pueblo mexicano.

No obstante, el espíritu revolucionario no quedó plasmado en toda su magnitud en el texto aprobado por el Constituyente de Querétaro: la premura del tiempo con que el texto debió aprobarse y la pasión de los debates, originó un voto particular -- que, al conciliar, restó fuerza al cumplimiento de la aspiración revolucionaria.

Por eso y a pesar del lapso transcurrido desde entonces, - fortalecer a la instancia municipal, reconociendo su permanencia en la voluntad política nacional ha sido uno de los compromisos del proceso revolucionario.

### 1.3. REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Art. 115. Los Estados adoptarán, 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 el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, de-

clarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos de los Consejos Municipales -- que concluirán los períodos respectivos.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,

- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastros,
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, transmisión y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de-

los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios - públicos a su cargo.

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los - incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o - de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayun-  
tamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus resevas territoriales; controlar y vigilar la utilización del sue-  
lo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regu-  
larización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licen-  
cias y permisos para construcciones, y participar en la crea-  
ción y administración de zonas de reservas ecológicas. Para -  
tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párra-  
fo tercero del artículo 27 de ésta Constitución, expedirán los  
reglamentos y disposiciones administrativas que fueren neces-  
rios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de

servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

**C A P I T U L O I I**

**"SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA"  
(AMBITO GLOBAL)**

- 2.1. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.**
- 2.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PARTE RELATIVA).**
  - 2.2.1. ESTRATEGIA ECONOMICA Y SOCIAL.**

## 2.1. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se define - como el esfuerzo del Gobierno para dar orden a lo disperso, pa - ra normar y ahormar a la administración pública, para concer-- tar las acciones de los sectores social y privado, para dar -- congruencia, en objetivos y metas, a los tres niveles de go - bierno; porque la planeación es poner orden al caos, moderar - el exceso y encauser con disciplina.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática significa - una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de Gobierno de manera racional y previsible y con el apoyo de - una amplia participación popular. La Planeación, en este con- texto, permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

La reforma al Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente señala:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo na - cional para garantizar que éste sea integral, que - fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen - democrático y que, mediante el fomento del crecimien - to económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, gru - pos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta - Constitución

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución -No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radio telegrafía y la comunicación via satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión---manteninedo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productiva - se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

Con lo anterior se establecen y ordenan las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las Leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado y se

le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo, se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento.

La Planeación Democrática elemento esencial de esta nueva concepción, queda constituida en el texto del artículo 26 Constitucional, que señala:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, con

trol y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los organos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios -- con los gobiernos de las entidades federativas e in duzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley."

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27 Constitucional, señalan:

"XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenen cia de la tierra ejidal, comunal y de la peque ña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el de sarrollo rural integral, con el propósito de - generar empleo y garantizar a la población campe siña el bienestar y su participación e incor poración en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestruc tura, insumo, crédito, servicio de capacitación

y asistencia técnica. Asimismo expedirá la le  
gislación reglamentaria para planear y organi-  
 zar la producción agropecuaria, su industriali  
zación y comercialización, considerandolas de  
 interés público."

Dichas fracciones introducen el concepto de desarrollo ru  
ral integral, así como las condiciones para una impartición ex  
pedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la segu-  
 ridad jurídica en el campo.

La planeación que propone el presente Plan Nacional, se -  
 distingue de la realizada en el pasado por las siguientes ca-  
 racterísticas:

- Se ha instituido la participación social en la elaboración -  
 del Plan y sus programas y se proveen procedimientos para ex  
tenderla a su ejecución y evaluación.
- Han quedado claramente definidas las responsabilidades de to  
dos los que intervienen en las etapas de la planeación para  
 asegurar que lo planeado se ejecute.
- Se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de --  
 los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación del  
 desarrollo en sus distintos ámbitos.
- Se han jerarquizado los documentos de la planeación para que  
 a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten pro-  
 gramas sectoriales y regionales, asegurando así la congruen-  
 cia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efec-  
 tividad.
- Se integra explícitamente en la planeación, el análisis y eg  
tudios de la situación internacional y de sus posibles impacg

tos sobre el país.

- Existe, finalmente, una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo realizado a través de los diferentes instrumentos

Las etapas:

Dentro del Sistema tiene lugar el proceso de planeación - concebido como una serie de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los Programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La formulación es el conjunto de actividades que se desarrolla en la elaboración del Plan Nacional y los Programas de mediano plazo. La instrumentación es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias -- del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de - corto plazo. El control en el Sistema Nacional se define como un conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas; existen dos grandes tipos de control: uno, el control normativo u administrativo, que está destinado a vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, de la - normatividad que rige sus acciones y operaciones; dos, el control económico y social, que es de carácter cualitativo y está destinado a vigilar que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema, así como que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y -

del presupuesto, se dirijan efectivamente hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. La evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo.

**La estructura:**

La estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; está integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación, estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales.

En la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática se vinculan funcionalmente tres niveles: el global, -- que comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales; el sectorial, que corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad; y el institucional, que está conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública.

**Los instrumentos:**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta para su funcionamiento con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación

temporal y especial. Tiene su expresión material a través de documentos que, en general, contienen objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas operativas, que serán aplicadas para la atención de las prioridades de la planeación nacional. - Por eso pueden clasificarse en:

1. Normativos de mediano plazo.

a) Plan Nacional de Desarrollo: marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el plan es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema; considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país.

b) Programas de mediano plazo:

- Sectoriales, que comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, atendido por una dependencia.
- Estratégicos regionales y especiales, considerados así para el desarrollo nacional. Por su cobertura territorial los programas regionales implican la participación de las entidades federativas correspondientes. Los programas especiales son elaborados por dos o más dependencias coordinadoras de sector.
- Institucionales, que definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que lo desagregan.

**2. Operativos de corto plazo.**

- a) Programas anuales que deben expresar en ese lapso, con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del PND y los programas de mediano plazo.
- b) Ley de Ingresos.
- c) Presupuesto de Egresos.
- d) Convenio Unido de Desarrollo; su propósito básico es impulsar el desarrollo integral del país a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.
- e) Contratos y Convenios de Concertación.
- f) Instrumentos Administrativos.

**3. De control.**

- a) Informes trimestrales de la situación económica y social.
- b) Informes de los gabinetes especializados.
- c) Informes de la comisión Gasto-Financiamiento.
- d) Informes de las auditorías gubernamentales.

**4. De evaluación.**

- a) Informes de gobierno.
- b) Informes de ejecución del PND
- c) Cuenta pública.
- d) Informes de los foros de consulta popular.
- e) Informes sobre áreas y necesidades específicas.
- f) Informes sectoriales e institucionales.
- g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

## 2.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

(Parte relativa)

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema y considera, con una perspectiva nacional a todos los sectores y regiones del país. Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los estados y municipios.

Su función es definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para la formulación de este plan intervienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados a través de los foros de consulta popular y entidades federativas y municipales.

El Plan Nacional de Desarrollo es sometido para su aprobación, por la Secretaría de Programación y Presupuesto al Presidente de la República, y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación. Por tratarse del primer instrumento, el Plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración. Indica además los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para la atención de áreas o aspectos-

específicos y de interés general en la economía o en la sociedad, que a su vez lo desagregan en sus ámbitos respectivos. -- La formulación del Plan Nacional de Desarrollo constituye un mandato establecido en la Constitución y con el se cumple una responsabilidad del Ejecutivo de la Unión.

La filosofía política del pueblo de México y su orden jurídica, forjados a través de nuestra historia y ratificados -- por el electorado en la última consulta popular, inspiran a este Plan, que propone la reafirmación del sentido y dirección -- que históricamente la nación ha dado.

Estos principios generales son traducidos mediante el -- Plan en una estrategia de desarrollo que recoge la participa-- ción creativa de la sociedad civil, expresada a través de la -- consulta popular.

El Nacionalismo Revolucionario; la Democratización Inte-- gral; la Sociedad Igualitaria; la Renovación Moral; la Descen-- tralización de la Vida Nacional; el Desarrollo, el Empleo y -- Combate a la Inflación; y la Planeación Democrática son las -- orientaciones de Gobierno reconocidas como la mejor plataforma para encabezar la realidad del país; convertidas en mandato de mocrático, constituyen aspectos fundamentales del plan.

El Plan Nacional de Desarrollo es el producto principal -- del Sistema Nacional de Planeación Democrática, constituyendo-- se como el instrumento para conducir los destinos del país. Su implantación permitirá eslabonar las acciones a emprender du-- rante el presente sexenio, con una visión de más largo alcance.

La política nutre al Plan. En primer lugar, aprotando --

los principios de orientaciones básicas y definiendo el futuro deseable en los términos del Proyecto Histórico del País. En segundo, la Política asegura la dinámica de las instituciones; agrega las fuerzas y recoge sus demandas básicas, constituye y representa mayorías históricas, respeta minorías y ofrece la dirección del conjunto. Por último, las acciones de gobierno sustentarán la estrategia del Plan y los programas que de él se deriven.

El Plan Nacional de Desarrollo está estructurado en tres grandes apartados: el primero establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. Contiene los principios políticos del Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la Constitución de 1917, las bases políticas que la harán posible y la complementarán, se describen los lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación de la estrategia, se describen los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de instrumentos de carácter global de que dispone el estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política del gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de esta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública.

En el tercer apartado se delimitan las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales, señala mecanismos para que los

diferentes sectores de la sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el Plan, con lo - - cual se reafirma el carácter democrático de la planeación.

### 2.2.1. ESTRATEGIA ECONOMICA Y SOCIAL.

La estrategia económica y social, propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción las cuales son: una de reordenación económica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía y la otra de cambio estructural donde se persigue iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo, y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales en la estructura económica.

Dentro de la primera línea se plantearon en el programa inmediato de Reordenación los propósitos fundamentales que lo animan: -Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.

-Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.

-Recuperar la capacidad de crecimiento.

En la segunda línea de estrategia, el cambio estructural, se trata de reorientar y reordenar para establecer equilibrios -- fundamentales que se han visto afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios-

que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones con el exterior. Este se basa en 6 orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan:

1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, para avanzar en estas tres líneas de acción:

- Ampliar la atención de las necesidades básicas.
- Elevar la generación de empleos.
- Promover en forma directa una mejor distribución personal -- del ingreso.

2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, logrando con ello:

- Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo - hacia afuera.
- Un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural, y asegure los alimentos básicos de la población.
- Un sector de servicios más moderno y funcional a las necesidades de la producción y el consumo.

3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social, esto apoyándose en tres orientaciones generales:

- Modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México.
- Promover la plena incorporación de las distintas regiones - al desarrollo nacional.

- Movilizar y atender en el marco del fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, considerandose:

- Aumento del ahorro interno.
- Racionalizar la asignación del ahorro.
- Reorientar las relaciones financieras con el exterior.

5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. Donde se identifican cuatro áreas de especial atención:

- Acrecentar el potencial de los recursos humanos.
- Integrar la ciencia y la tecnología en las áreas del desarrollo nacional.
- Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial del desarrollo de los recursos naturales.
- Fortalecer la cultura nacional.

6. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Se requiere un Estado democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad, es necesario un sector social que vaya organizando las actividades informales de la economía y fortalezca sus entidades productivas sobre bases duraderas de equidad y eficiencia y es necesario un sector privado con imaginación creadora y disposición para responder con eficacia a las exigencias que plantea la realidad nacional actual.

### C A P I T U L O   I I I

#### "SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN TABASCO"

- 3.1. LEY ESTATAL DE PLANEACION (DECRETO NUMERO 0062).
- 3.2. SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.
  - 3.2.1. COMPONENTE JURIDICO.
  - 3.2.2. COMPONENTE ADMINISTRATIVO.

### 3.1. LEY ESTATAL DE PLANEACION

(Decreto Número 0062)

#### CAPITULO PRIMERO

##### Disposiciones Generales.

**Art. 1** Las disposiciones de esta Ley de orden público e inte  
rés social tienen por objeto establecer:

**I.** Las normas y principios básicos conforme a los cuales se planeará el desarrollo de la entidad y se encauzarán las actividades de la Administración Pública Estatal y Municipal;

**II.** Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Esta  
tal de Planeación Democrática;

**III.** Las bases para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeación con la Federación, conforme a la legisla  
ción aplicable;

**IV.** Las bases para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeación con los municipios, conforme a la legis-  
lación aplicable;

**V.** Las bases para promover y garantizar la participación de--  
mocrática de los diversos grupos sociales, a través de sus or-  
ganizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley; y

**VI.** Las bases para que las acciones de los particulares con--  
tribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de planes y --  
programas.

**Art. 2** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio pa

ra el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre su desarrollo integral y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos y sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado, para ello, es tará basada en los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía y la ampliación del régimen de garantías individuales y sociales del Estado dentro del Pacto Federal en lo Político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución General de la República y la Local establecen; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población, y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del Estado, promoviendo la descentralización de la vida nacional y estatal; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que prote-

ja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Art. 3 Para los efectos de esta Ley, se entiende por planeación estatal del desarrollo, la ordenación nacional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo estatal y de los Ayuntamientos, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del Estado, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución Federal y Estatal y las leyes de la materia establecen. A través de la planeación se fijarán objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Art. 4 Es responsabilidad del Poder Ejecutivo del Estado conducir la planeación del desarrollo de la entidad con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Art. 5 Es responsabilidad de los Ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo de los municipios con la participación democrática de los grupos sociales de conformidad igualmente, con lo dispuesto en la presente Ley.

Art. 6 El Gobernador del Estado remitirá el Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales, secto--

riales, regionales y especiales, el Congreso del Estado para su conocimiento.

Art. 7 Los Presidentes Municipales remitirán, también, los Planes Municipales de Desarrollo y programas operativos anuales al Congreso del Estado para su conocimiento.

Art. 8 El Gobernador del Estado, al informar ante el Congreso sobre el estado general que guarda la Administración pública del Estado, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y los demás programas que de él se deriven.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Estatal y de los municipios deberá relacionarse en lo conducente, con la información a que alude el párrafo anterior. Esto con el objeto de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, de acuerdo con los fines y prioridades de la planeación estatal.

Art. 9 El Gobernador del Estado al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del Estado, informará sobre el contenido general de estos documentos y de su relación con el programa anual, que conforme a lo previsto en el artículo 34 de esta Ley, deberá elaborarse para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo.

## CAPITULO SEGUNDO

## Sistema Estatal de Planeación Democrática

Art. 14 La planeación estatal del desarrollo se llevará a cabo por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y por los municipios, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y los municipios, formarán parte del Sistema a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias.

Art. 16 La Secretaría de Programación, con el apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, integradas en un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo;

II. Integrar, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Planes Municipales, el Plan Estatal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias de la Administración Pública Estatal, de los gobiernos municipales, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III. Asesorar, proyectar y coordinar la planeación municipal,

con la participación que corresponda a los gobiernos municipales, y elaborará los programas regionales y especiales que le señale el Gobierno del Estado;

IV. Asegurar que los planes y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido, proponiendo las metodologías y lineamientos que deberá seguirse;

V. Coordinar las actividades, que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la Administración Pública Estatal;

VI. Elaborar los Programas anuales globales para la ejecución del Plan Estatal y de los programas regionales y especiales, - tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen - las Secretarías de la Administración Pública Estatal y los respectivos gobiernos municipales; y

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias de la Administración Pública, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adiptar las medidas necesarias - que corrijan las desviaciones detectadas y formar, en su caso, el Plan y los Programas respectivos.

Art. 20 La Contraloría General de Gobierno del Estado deberá ejercer el control y vigilancia de los objetivos y - prioridades del Plan Estatal y de los programas que de él se deriven, disponiendo las medidas necesarias para su corrección, conforme a las facultades y pro-

cedimientos que las leyes le señalan.

Art. 21 El Gobernador del Estado podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de la planeación estatal que deben desarrollar conjuntamente varias Secretarías.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Gobernador determine.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones y subcomisiones a que se hace referencia en los párrafos anteriores formarán parte del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco, en los términos del artículo 16 de la presente Ley.

### CAPITULO TERCERO

#### Participación Social en la Planeación.

Art. 22 Dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Estatal, de los Planes Municipales y de los Programas a que se refiere esta Ley.

Art. 23 Las organizaciones representativas de los obreros, -

campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática - relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al efecto se convoquen. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados - al Congreso Local.

#### CAPITULO CUARTO

##### Planes y Programas

Art. 25 Los planes municipales de desarrollo deberán elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Ayuntamiento, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá tener, igualmente, consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Art. 27 Los planes municipales de desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos responsables de su ejecución, establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

Sus previsiones se referirán al conjunto de la acti

vidad económica y social y regirán el contenido de los programas operativos anuales, siempre en concordancia con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo.

- Art. 28** La denominación de Plan queda reservada, exclusivamente, para el Plan Estatal de Desarrollo y para los Planes Municipales.
- Art. 29** El Plan Estatal y los planes municipales de desarrollo indicarán los programas sectoriales, municipales regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan Nacional, el Plan Estatal y los Planes municipales, y su vigencia no excederá -- del período constitucional de la gestión gubernamental en que se apruebe, aunque sus previsiones y proyecciones, como se ha señalado en artículos anteriores, se refiera a un plazo mayor.
- Art. 32** Los programas regionales se referirán a las zonas -- que se consideren prioritarias o estratégicas, tanto en lo que atañe al municipio como al Estado, en función de los objetivos generales fijados en el Plan -- Estatal o Municipal.
- Art. 33** Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del Estado fijados en el Plan Estatal o a las actividades relacionadas con -- dos o más dependencias coordinadoras de sector.
- Art. 34** Las dependencias encargadas de la ejecución del Plan

Estatal y de los municipios así como de los programas sectoriales, institucionales, regionales, municipales y especiales, elaborarán programas operativos anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente. Estos programas operativos anuales, que deberán ser -- congruentes entre sí, registrarán durante el año respectivo, las actividades de la administración pública - en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias, municipios y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Art. 36 El Plan Estatal y los programas regionales, estatales y especiales deberán ser sometidos por la secretaria de Programación, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco a - que alude el artículo 16 de esta Ley, a la consideración y aprobación del Gobernador del Estado.

Art. 38 Los planes municipales y los programas que de ellos se desprendan serán publicados en el "Periódico Oficial" del Estado.

Art. 44 Una vez aprobado por el Ayuntamiento, el Plan Municipal y los programas que de él se deriven, serán obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a - las disposiciones legales que resultan aplicables, - la obligatoriedad de los Planes Municipales, y de --

los programas que de ellos se deriven, será extensiva a las entidades paramunicipales.

Art. 45 La ejecución de los Planes Municipales y de los programas que de él se deriven podrá concertarse, conforme a esta Ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Art. 46 Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, los Ayuntamientos inducirán las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades de los planes y de los programas.

Art. 47 La coordinación de la ejecución del Plan Nacional, del Plan Estatal y de los Planes Municipales, y de los programas que de ellos se deriven deberán proponerse por el Ejecutivo Estatal a los Gobiernos Federal y Municipal, a través de convenios de desarrollo.

## CAPITULO QUINTO

### Coordinación

Art. 48 El Ejecutivo Estatal podrá convenir con los gobiernos de la Federación y de los municipios, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación general; para que los planes naciona--

les, estatales y municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas operativos de los diferentes ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación.

Art. 49 Para los efectos del artículo anterior el Ejecutivo Estatal podrá convenir con los gobiernos de la Federación y de los municipios:

- I. Su participación en la planeación estatal a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. La asesoría técnica, para la formulación, implementación y evaluación de los planes y de sus programas operativos anuales.
- III. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para propiciar la planeación del desarrollo integral de la entidad y de los municipios y su congruencia con la planeación estatal y nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- IV. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- V. La elaboración de los programas a que se refiere la fracción III del artículo 16 de éste ordenamiento;
- VI. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad municipal y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponde a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad, y
- Vii. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad municipal y que competen a los órganos federal, esta-

tal y municipal, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la Sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación, en el seno del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Tabasco, a que alude el artículo 16 de esta Ley propondrá los procedimientos conforme a los --  
 --cuesles se convendrá la ejecución de estas acciones --  
 --tomando en consideración los criterios que señalen --  
 --las dependencias coordinadoras de sector, tanto fede--  
 --ral como estatales, conforme a sus atribuciones.

## CAPITULO SEXTO

### Concertación e Inducción

Art. 52 El Ejecutivo del Estado, por sí o a través de sus de--  
 --pendencias integradas en el Comité de Planeación pa--  
 --ra el Desarrollo del Estado de Tabasco a que alude --  
 --el artículo 16 de esta Ley, podrá concertar la reali--  
 --zación de las acciones previstas en el Plan y los --  
 --programas, con las representaciones de los grupos so--  
 --ciales o con los particulares interesados.

Art. 53 La concertación a que se refiere el artículo ante--  
 --rior será objeto de contratos o convenios de cumpli--  
 --miento obligatorio para las partes que lo celebren,  
 --en los cuales se establecerá las consecuencias y --  
 --sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin  
 --de asegurar el interés general y de garantizar su --  
 --ejecución en tiempo y forma.

## CAPITULO SEPTIMO

## Responsabilidades

Art. 60 A los servidores públicos de la Administración Pública Municipal, que en el ejercicio de sus funciones - contravengan las disposiciones de ésta Ley, las que de ella se derivan o los objetivos y prioridades de los planes municipales y de los programas que de -- ellos se desprendan, se les impondrán las medidas - disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el ayuntamiento podrá suspender o remover de su cargo al -- servidor público responsable.

Los presidentes municipales promoverán ante las autoridades competentes, la aplicación de las medidas -- disciplinarias a que se refiere esta disposición, conforme con las leyes vigentes.

Art. 61 Las responsabilidades a que se refiere la presente - Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que puedan derivarse de los mismos hechos.

## 3.2. SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

La Planeación Democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo incontenido a nuestra estrategia de desarrollo mediante un proceso de negociación política que conciliando -- intereses y atendiendo a las necesidades de las mayorías - -

dé respuesta a "los retos de nuestro tiempo" (Miguel de la Madrid Hurtado).

Al hablar de la planeación de la economía o de la planeación del desarrollo, corresponde al estado la responsabilidad de encauzar racionalmente el crecimiento y evitar los peligros de una evolución incontrolada. Con la "Planeación Democrática" el Estado cuenta con un sistema de trabajo único para toda la administración pública que la obliga a supeditar cada una de sus acciones al cumplimiento de los objetivos previstos; -- buscando así la continuidad de los programas, la eficacia de sus resultados y la coherencia de las decisiones, con una finalidad explícita: evitar el dispendio de los recursos y el derroche de los esfuerzos.

La finalidad del Sistema es la necesidad de racionalizar el proceso de desarrollo, la improvisación queda descartada de antemano, para ser sustituida por un método. Por eso la Planeación democrática no es solamente una serie de procedimientos técnicos fruto del azar o del conflicto, sino una actividad consciente y organizada que esta íntimamente asociada a una idea y a una práctica política más amplias; al proceso mismo de transformación de la sociedad y a la armonización de los diversos intereses de la nación.

El Sistema de Planeación adoptado en México está estrechamente relacionado con la descentralización de la vida nacional y con el fortalecimiento municipal. El Sistema de Planeación Democrática hace indispensable el fortalecimiento municipal, -- porque es la célula básica donde, por un lado, la participa-

ción popular se refleja activamente en las decisiones que a to dos afectan.

El Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE) es la estructura jurídica y administrativa idónea para promo-- ver la consecución de metas comunes en las tres instancias de gobierno y en los tres sectores de la economía. El SIESPLADE es reconocido, por los ejecutivos federal y estatal, como la - expresión local del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

### 3.2.1. COMPONENTE JURIDICO

Los ordenamientos de la Constitución Política de los Esta dos Unidos Mexicanos, la Ley Estatal de Planeación y los artí- culos 36 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y - Soberano de Tabasco son los componentes jurídicos del SIESPLA- DE.

En 1983, con la renovación de los poderes del Estado se - inició un proceso de ajuste a la legislación estatal, con el - propósito de dejar sentadas las bases legítimas de la planea-- ción democrática. Así, la Constitución Política del Estado -- fue reformada en sus artículos 36 -fracciones I y IX- y 76.

El artículo 36 se refiere a las facultades que se le con- fiere al Congreso para expedir, reformar y deroga Leyes y De- cretos para la mejor administración del Estado; expedir leyes para la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico.

El párrafo noveno y decimo del artículo 76, dice:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización política, social y cultural del Estado.

Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores sociales y recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un plan estatal de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar"

De los ordenamientos constitucionales se derivan cuatro vertientes del sistema: la OBLIGATORIA que para el ámbito del sector público estatal, que se define como el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública para el cumplimiento y propósitos conteni-

dos en el plan y en los programas que se derivan del sistema. La de COORDINACION, que se refiere a las acciones que se llevan a cabo conjuntamente con el gobierno federal y/o con los gobiernos municipales, estas acciones son objeto de convenios y se -- realizan con el propósito de hacer compatibles los esfuerzos de las tres instancias de gobierno. Y por último las vertientes - de CONCERTACION y de INDUCCION tienen que ver, de manera exclusiva, con las acciones que involucran, en el primer caso, la -- participación de los particulares o de los grupos sociales interesados en aportar sus esfuerzos hacia la ejecución de los objetivos planteados en el Plan y en los programas del sistema; en el segundo caso se trata de los instrumentos con que cuenta el estado para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado.

Cada vertiente del sistema se encuentra reglamentada por - la Ley; destacan: La Ley Estatal de Planeación, La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y la Ley Orgánica Municipal.

La vertiente de coordinación esta reglamentada, fundamentalmente, por dos instrumentos jurídicos cuya utilidad y trascendencia es insoslayable: El Convenio Unico de Desarrollo - -- (CUD) en cuanto se refiere a las relaciones Estado-Federación, y el Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM), para las - acciones coordinadoras entre el Estado y sus Municipios.

El Convenio Unico de Desarrollo constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la - federación y los estados; su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas -

que promuevan la descentralización de la vida nacional y el -- fortalecimiento municipal.

Dentro del CUD se incorporan compromisos específicos para que los ejecutivos de los Estados promuevan la creación de sistemas estatales de planeación democrática, y se fortalezcan -- los comités estatales de planeación para el desarrollo, como -- órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para la aplicación de la estrategia de descentralización de la vida nacional dentro del CUD, se precisa:

- Una mayor cobertura de acciones y programas de descen-- tralización, dentro del esquema de programas estatales de in-- versión.

- Los compromisos específicos para que el gobierno fede-- ral transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta, a los municipios, servicios de educación, salud pública y agua - potable, entre otros.

- Una estrategia de fortalecimiento municipal, mediante - la cual los gobiernos federal y estatales se comprometen a - - coordinar sus acciones con las autoridades municipales.

Asimismo, establecen las tareas que efectuarán los ejecu-- tivos federal y estatales para apoyar y ejecutar lo anterior, destacando por un lado, aspectos tales como: asistencia técni-- ca, mecanismos de participación social en los estados, amplia-- ción de las actividades de apoyo de las representaciones de -- las dependencias y entidades federales dentro del COPLADE; y - por otro lado, los lineamientos generales para el funcionamiento

to y fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación.

El Convenio Unico de Desarrollo Municipal es el documento formulado para articular al Estado y sus municipios sobre las bases del sistema estatal de planeación democrática, tiene una vigencia indefinida y se podrá revisar, adicionar y modificar en cualquier tiempo de común acuerdo de las partes, siendo el COPLDET la instancia en cuyo seno se llevarán a cabo las revisiones y modificaciones que se acuerden.

Siendo diferentes las necesidades, carencias y recursos de un municipio a otro de cualquier estado de la República, se re factible el proponer un instrumento que ayude a estructurar un nuevo plan que haga converger lo heterogeneo hacia un mismo objetivo, pero respetando lo diverso.

El Poder Ejecutivo Estatal y los H. H. Ayuntamientos acuerdan en lo relativo a la Planeación Democrática en los Municipios comprometerse mutuamente desarrollando con ello una vinculación y comunicación permanente.

De los compromisos que se realizan para tal efecto, podemos enumerar los siguientes:

El Ejecutivo Estatal se compromete a:

- Coordinar sus acciones con los municipios para consolidar al COPLADET como la única institución para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de las tres instancias de gobierno, en el marco de la planeación democrática, así como para promover la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente convenio, propiciando en estas tareas, la participación de los sectores social y privado, y con

el apoyo del Sistema Bancario del país en el Estado, en materia de Planeación Financiera.

- Revisar o en su caso adecuar, las diversas disposiciones jurídico-administrativas, en virtud de las cuales operen en el municipio mecanismos de coordinación estado-municipio.

- Mantener informados a los subcomités municipales sobre los lineamientos estatales de la política económica y social, y hacer de su conocimiento, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la firma del presente convenio, su programa operativo anual, a efecto de armonizar las acciones que realizan ambas instancias de gobierno.

Por su parte los H. H. Ayuntamientos se comprometen a:

- Suscribir con el Ejecutivo Estatal, después de la firma del presente convenio, un Acuerdo de Coordinación que se referirá a las bases generales para el establecimiento y operación del Sistema Municipal de Planeación Democrática, a fin de armonizar su funcionamiento y adecuada vinculación con los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática, para lo cual adoptará o promoverá las resoluciones jurídico-administrativas conducentes.

- Adoptar o promover las medidas jurídico-administrativas que haya lugar, para establecer los lineamientos metodológicos que permitan orientar, en el COPLADET, la coordinación de las acciones para los Programas Operativos Anuales de los Municipios.

En lo referente a la descentralización de la actividad estatal, en el CUDEM se establece el compromiso del gobierno es-

tatal y municipal para promover y adoptar las medidas jurídico administrativas tendientes a instrumentar una política de descentralización de acciones y programas de los H. H. Ayuntamientos. El Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de -- Programación pondrá a disposición de los H. H. Ayuntamientos - los estudios de que disponga acerca de descentralización y modernización de la administración pública, prestandoles además la asesoría que para tal efecto soliciten; y por el mismo conducto, captará y analizará los planteamientos e iniciativas que aquel formule.

### 3.2.2. COMPONENTE ADMINISTRATIVO.

Los nuevos ordenamientos legales que dan cuerpo y sentido al Sistema Estatal de Planeación Democrática precisan de un -- componente administrativo paralelo, suficientemente flexible - para armonizar sus estructuras conforme lo demande la evolu- - ción del propio Sistema.

Se establece al Comité de Planeación para el Desarrollo - de Tabasco (COPLADET) como el instrumento administrativo del - Sistema Estatal de Planeación Democrática, considerándolo como el elemento de vinculación permanente entre los Sistemas Nacio - nal y Estatal de Planeación Democrática y como la única instan - cia de coordinación y compatibilización de acciones de las + - tres instancias de gobierno y de éstas con los sectores de la economía.

Para el año de 1975 se establecen los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODE), como respuesta a la necesidad de insistir en el establecimiento de mecanismos de programación regional, nacidos como foros de convergencia en donde las representaciones de las dependencias federales en la entidad discutieran en su seno los planes de inversión respectiva, creando una agenda para la asignación de recursos por parte del gobierno federal; en el año de 1976 con la creación de la secretaría de Programación y Presupuesto los COPRODE fueron reestructurados para ampliar sus funciones de coordinación y programación, hacia las áreas de planeación, presupuestación y evaluación.

Los COPRODE funcionaron hasta 1980, y es en ese año que se modifica su estructura y se replantea sus objetivos, funciones y fundamentos jurídicos, para constituirse en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).

Los COPLADE constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas.

Al fortalecerlos se busca que cumplan un doble propósito: funcionar como la unidad técnica donde se hacen compatibles las demandas y propuestas de inversión, tanto de los sectores

administrativos de carácter federal como de los estatales y municipales. Es decir, afianzar el espacio de negociación que permite ajustar los criterios de planeación global con las propuestas sectoriales y las demandas municipales, evitando la dispersión de recursos, la duplicación de obras y asegurando la terminación puntual de los proyectos. Por otra parte, se busca que sea el COPLADE un ámbito de información para que estados y municipios conozcan previamente la información sobre el monto de los recursos por ejercer y el grado de avance de los proyectos. En este proceso de fortalecimiento de la institución se otorga particular importancia a la incorporación del municipio en las decisiones sobre la realización de obras federales y estatales y se incluyen las demandas específicas que plantean los municipios en los procesos de programación anual de las otras instancias de gobierno.

Actualmente los COPLADE desempeñan en las entidades del país las siguientes funciones:

- Elaborar, con la participación de los diferentes grupos sociales de la comunidad, el plan estatal de desarrollo, y actualizarlo cuando sea necesario.

- Coordinar las acciones de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal e instrumentar los planes y programas de desarrollo estatal;

- Organizar la participación social en el proceso de planeación estatal y municipal; y

- Establecer las normas y lineamientos para coordinar el control y la evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal, así como procurar el oportuno cumplimiento de sus ob-

jetivos y metas.

Cabe señalar que los componentes del Sistema (el jurídico y el administrativo) aparecerán en cada una de las etapas de -operación, en calidad de herramienta básica de trabajo destinadas a la organización para el desarrollo.

## C A P I T U L O I V

### "LA OPERACION DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN TABASCO"

#### 4.1. LA OPERACION DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

4.1.1. LA INFORMACION.

4.1.2. LA FORMULACION.

4.1.3. LA INSTRUMENTACION.

4.1.4. LA EVALUACION Y EL CONTROL.

#### 4.1. LA OPERACION DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

En este capítulo contemplaremos el método de trabajo destinado a la operación para el desarrollo. El fortalecimiento municipal por su parte, encuentra su expresión más clara en el ámbito de la operación del sistema; destacan tres aspectos básicos de la labor operativa del fortalecimiento municipal:

- El primero radica en que el sistema en su conjunto se aplica peso a peso en todos los municipios, pero a partir de las capacidades propias de cada uno: el estado solo ofrece el método y los ayuntamientos hacen lo demás.
- Al participar en el Sistema los ayuntamientos no solamente se obligan a captar demandas, necesidades y aspiraciones públicas para trasladarlas, sino que se comprometen también a ofrecer una respuesta, otorgándose un nuevo carácter dinámico de promotor del desarrollo.
- Propone un método de trabajo que permita distribuir funcio--nes a partir de dos elementos: primero, la coordinación es--trecha en términos de intercambio de información entre sectores y municipios de modo que todos sepan de antemano lo que se hará, y se discuta lo necesario para respetar atribucio--nes; segundo, el establecimiento de un lenguaje común a to--dos los municipios.

Por lo que resulta un método surgido de una base técnica homogénea y de negociación para deslindar responsabilidades y sumar esfuerzos.

#### 4.1.1. LA INFORMACION

La información es el base para la toma de decisiones. En un sistema de planeación es un insumo permanente e indispensable; en la planeación democrática, la información se obtiene en buena medida por los instrumentos instituidos de participación ciudadana que dan cuenta de necesidades, aspiraciones y demandas públicas. Sobre esta base, la información técnica y estadística de gabinete adquiere un sentido definido: ofrece elementos para ordenar, y articular la respuesta a la consulta popular. Así, las prioridades las fija el pueblo mientras que al gobierno corresponden las estrategias.

La planeación precisa para su funcionamiento óptimo y con solidación progresiva de adecuados diseños de información. Para que ésta sea útil debe reunir las características de: ser oportuna, lo que implica reducir los tiempos entre la recolección y la divulgación; ser consistente, para asegurar coherencia interna y fundamentar objetivamente la toma de decisiones; y ser articulada, para relacionar fenómenos asociados con los análisis de la economía y la sociedad.

La información comprende al conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirvan para dar sustento a la toma de decisiones, tanto en el plano operativo como administrativo -- del proceso de planeación.

La información es el conjunto de actividades encaminadas a capturar y procesar los datos técnicos, estadísticos, geográ\_

ficos y de demanda pública que sustenta la toma de decisiones y la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo. El sistema cuenta con un subsistema estatal de planeación, que opera a través de tres instrumentos básicos: la consulta popular, la unidad de información y estadística de la coordinación general del COPLADET y el Comité Técnico de Estadística e Información Geográfica (COTEIG).

La Consulta Popular, como instrumento de esta etapa, se encarga de recabar y analizar la información a través de:

- A) Los Foros de Consulta Popular
- B) La Audiencia Pública Permanente

Los Foros de Consulta Popular son espacios que temporalmente se abren con el propósito de obtener la opinión pública sobre algún tema en particular, se instalan por un tiempo y en un lugar determinados.

Hay en ellos una apertura amplia, con la única regla básica de que las opiniones de los particulares o de las organizaciones que desean participar, se entreguen por escrito, para que pasen después por un proceso de agregación que, al final, da cuenta de la tendencia específica de opinión sobre el tema puesto a consideración del foro. Por eso, la característica particular de este instrumento es su utilidad con fines de decisión: las demandas públicas no se dispersan, sino que se concentran en un tema específico. Se trata, en otras palabras de una especie de método plebisciterio, en el que las respuestas públicas sobre un planteamiento del estado no son solamente "Si" o "No, sino "Por qué sí" o "Por qué no".

Los Foros de Consulta Popular se realizan para encontrar opciones sobre un conjunto de asuntos, articulados en un tema común, son también un compromiso: no se puede abrir un foro para tomar decisiones diferentes a las que en él se plantean; - tampoco se abre para escuchar solo muestras de solidaridad; en un foro caben todas las opiniones.

Según el número de subtemas o de asuntos que deben discutirse, se abren "mesas de trabajo"; una por cada subtema, todas bajo la vigilancia del coordinador, el encargado de cada mesa es el responsable de decidir cuáles de las ponencias habrán de leerse, pero en general la lectura corresponde a las intervenciones escritas de manera no individual; por asociaciones, organismos o grupos organizados, en tanto que dan cuenta no solo de una opinión, sino de una corriente de opiniones.

El requisito de la lectura no descalifica las intervenciones no leídas públicamente; todas influyen en el producto del foro. De aquí que cada encargado de mesa, al finalizar el lapso dispuesto, deba leer públicamente una "relatoría", en la que se reflejen todas y cada una de las ponencias registradas, leídas o no.

Con la suma de las relatorías de cada mes, y las ponencias anexas, el coordinador clausura el foro con la lectura del producto definitivo: el documento de conclusiones y recomendaciones, que debe sintetizar la opinión de la mayoría, y registrar también los inconvenientes señalados en contrario.

La Audiencia Pública Permanente la ofrece el Gobernador Constitucional del Estado diariamente, ésta no es solamente un

espacio de tiempo destinado al diálogo del primer mandatario - del Estado con el pueblo, pues en este instrumento subyacen -- dos mecanismos de importancia; primero, el jefe del ejecutivo se mantiene en contacto permanente con el pulso popular y segundo es el seguimiento que se desprende de cada entrevista, - así como los flujos que anteceden a la concertación del diálogo. La Audiencia Pública Permanente es un vínculo de comunicación directa entre ciudadanos y poder ejecutivo, no se queda - como mero diálogo desvinculado del quehacer administrativo, -- existe un método en las oficinas de apoyo técnico de la gubernatura que sistematiza los planteamientos y las demandas ciudadanas, esto permite el acceso solo a demandas y proposiciones legítimas, verificadas previamente, y garantiza que sean elegidas por las instancias precedentes en el año que corra, a través de los recursos autorizados, o bien en el siguiente ejercicio-presupuestal.

Por su seguimiento permanente, se asegura así que los -- planteamientos populares asumidos por el gobierno se cumplan o - que, al menos, exista una sólida justificación técnica, en caso de que el sector o municipio responsable no pueda atenderlos - en su ejercicio presupuestal en curso.

La Audiencia Pública Permanente es también un mecanismo - común a los ayuntamientos, las demandas registradas por este - método son el insumo principal para la formulación del programa operativo anual y de sus aplicaciones.

La Unidad de Información y Estadística de la Coordinación General del COPLADET es el instrumento que contempla los traba

jos relacionados con la captura y el procesamiento de la información estadística y geográfica.

La Unidad de Información y Estadística hace las veces de enlace con fines de intercambio de datos útiles para la planeación, al formar parte del organismo de servicio al cuerpo colegiado del Comité, mantiene vínculos permanentes con sectores y con municipios. Además es el enlace estatal con las instituciones nacionales dedicadas especialmente a la información; en particular, la unidad forma parte de la red nacional de consulta especializada, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), lo que le permite el acceso a datos de toda índole. En ella se depositan, por otra parte los estudios de geografía y estadística que se llevan a cabo en la entidad.

Opera fundamentalmente, con el punto de enlace de sectores y municipios, en materia de información y documentación especializada, así como de metodología de captación y procesamiento de datos estadísticos; en consecuencia la unidad opera una biblioteca especializada, denominada "acervo documental" - que da servicio a todo el cuerpo colegiado del comité apoyada en un catálogo por sectores y ficheros por título y por autor. En el acervo documental, además se ubica la mapoteca nacional que el INEGI donó, y que contiene mapas y cartas geográficas - de todas las regiones del país, y los documentos específicos - que se generan en el comité.

En resumen la unidad opera con métodos similares a los - que usa una biblioteca, con miembros selectos que son los subcomités y las organizaciones de los sectores social y privado.

Por los mismos conductos enriquece su acervo, además de sus enlaces con la red nacional de consulta. Pero además, conforma un cuadro de técnicos que le permite ofrecer síntesis y análisis estadísticos específicos, tomados de fuentes oficiales, sobre los temas concretos que se les soliciten.

El Comité Técnico de Estadística e Información Geográfica es resultado de un acuerdo de coordinación entre el INEGI y el Gobierno del Estado; su estructura es paralela a la del COPLADET (de hecho es la misma, pero con fines específicos), la importancia de este último instrumento radica en que en sus labores de generación de estadísticas el comité cuenta con asesoría metodológica de alta calidad, con una vinculación directa entre sus estadísticas propias y las nacionales y, con la validación del instituto que está facultado para emitir estadísticas oficiales.

El COTEIG se forma con las unidades y los centros de información de los subcomités del COPLADET, tiene a su cargo la elaboración de documentos de estadísticas que se generan a partir de un método de consenso; no se trata de intercambiar materiales y métodos diversos ya formulados (como en la unidad de información y estadística) sino de formular documentos de uso común. Los miembros del comité técnico, primero se ponen de acuerdo sobre el trabajo a realizar y después, con la metodología que aporta el secretario técnico de normas.

#### 4.1.2. LA FORMULACION

Los dos componentes básicos del Sistema Estatal de Planeación Democrática hacen posible que, a partir de la consulta popular, las tres instancias de gobierno participen en la formulación de estrategias para el desarrollo, y también en la definición de objetivos y metas. Los productos de la etapa de formulación establecen el rumbo que deben adoptar todas las acciones; el más importante entre todos es el Plan Estatal de Desarrollo, documento cuyo contenido norma y da sentido a la aplicación de todos los instrumentos del Sistema.

La formulación es la etapa del SIESPLADE en la que se elaboran los documentos que diseñan el modelo de desarrollo a seguir en un lapso determinado.

Las herramientas de la etapa de formulación son dos, el componente administrativo del Sistema, que es el COPLADIT; y, los productos de la etapa de información.

La etapa de formulación comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter sectorial e institucional, la definición de objetivos y las prioridades de desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad, el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

En el ámbito estatal, la normatividad de la formulación es responsabilidad de la llamada Comisión Presupuestal, integrada por las dependencias globalizadoras del poder ejecutivo estatal: la Secretaría de Programación, la Secretaría de Finanzas, la Contraloría General, la Oficialía Mayor y la Coordina-

ción General y el Secretariado técnico del COPLADET.

A la Comisión Presupuestal corresponde la definición de - la metodología de trabajo; de los criterios financieros, fiscales y crediticios; de los elementos para evaluar y controlar; de la administración de los recursos humanos de la entidad; y de la compatibilidad y congruencia de la formulación intersectorial y entre las tres instancias de gobierno en el estado.

En cuanto a la instancia municipal, la Contraloría Mayor de Hacienda brinda los criterios para evaluar y controlar, - - mientras que la coordinación técnica del COPLADET ofrece la -- normatividad respectiva y actúa como vínculo entre dicha ins-- tancia y el Poder Ejecutivo Estatal.

Los productos de la etapa de formulación son de dos tipos LOS PLANES Y LOS PROGRAMAS. Es conveniente señalar que los -- Planes (estatal y municipal) no podrán ser reformados durante su vigencia que, en todo caso, no excederá del período constitucional de gobierno que les corresponda. Por su parte, los - programas representan un mayor grado de especificidad de los - objetivos, estrategias y políticas de los planes y pueden ser:

- Sectoriales. Cuando normen el desempeño de las actividades de un sector del poder ejecutivo estatal.

- Institucionales. Cuando se refieran a las acciones de las entidades perestatales o paramunicipales.

- Regionales. Cuando rijan el desarrollo de zonas consideradas prioritarias o estratégicas.

- Especiales. Referidos a las prioridades del desarrollo integral del estado o a las actividades de dos o más sectores.

Los programas deben mantener congruencia con los planes - establecidos.

El Plan Estatal de Desarrollo es el producto más importante de la etapa de formulación porque precisa los objetivos generales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral del estado; contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de la ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social rige el contenido de los programas que se generan con el SIES-PLADE y es el vínculo entre la planeación estatal y la planeación nacional.

La planeación estatal contribuye al proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la Administración Pública Federal y amplía los canales de participación social en la planeación, que necesariamente requieren de una organización capaz de recibir y responder a las demandas de la población lo más cercano posible a su lugar de origen.

La Ley Estatal de Planeación, en su artículo 24 menciona:

"El Plan Estatal de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Gobernador del Estado, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponde, aunque podrá contener consideraciones y --

proyecciones de más largo plazo"

El PLED Tabasco del período 1983 - 1988 se realizó en -- tres etapas sucesivas. La primera de ellas se orientó a recabar las demandas, las aspiraciones y las propuestas del pueblo. En la segunda se procesaron las aportaciones de la consulta popular con el fin de establecer las prioridades de desarrollo y en la última definieron las estrategias a seguir.

El resultado es un documento definitivo que consta de tres partes y cada una de ellas responde a las preguntas "Qué somos" "Qué queremos" y "Cómo vamos a lograrlo".

En la primera parte del PLED de Tabasco denominada "Principios Políticos y Circunstancia Económica y Social", se hace un recuento de la filosofía política de la que se nutre la -- planeación en Tabasco, y se presenta un diagnóstico de la realidad tabasqueña que ofrece una visión global del potencial de desarrollo del Estado, en contraste con los obstáculos que la dinámica del crecimiento ha generado.

En la segunda parte del PLED de Tabasco, denominada "Estrategia del desarrollo" se plasma el procesamiento de la consulta popular a través de la cual se definieron tres prioridades del desarrollo: alimentación, empleo y bienestar social. Se define el propósito fundamental del plan, que consiste en sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleo, el aumento de la -- producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad social. Se trata entonces de impulsar un desarrollo que

no centre sus objetivos solo en las expectativas del crecimiento económico, sino que mejore la calidad de vida de todos los tabasqueños.

El PLED define tres objetivos: uno propiciar el cambio -- estructural, reorientar las tendencias del crecimiento urbano-industrial y fortalecer la instancia municipal, de las que se desprenden dos líneas de estrategia: el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias.

La definición del propósito, de los objetivos y de las líneas de estrategia responde tanto a las prioridades del desarrollo establecidas por el pueblo, como a la congruencia del PLED con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo de la Región Sureste, a través de los cuales el gobierno de la República se propone, para la región sureste del país, modular el impacto físico y social del petróleo; establecer -- las condiciones para la recuperación de los recursos naturales de toda la región; elevar el nivel de vida de las comunidades marginadas y compatibilizar su identidad cultural con las acciones de desarrollo; y, vigilar y vigorizar las zonas fronterizas.

La tercera parte del PLED denominada "Instrumentación de la Estrategia", se dedica como su nombre lo indica a instrumentar la estrategia, a través de la definición de la política -- económica, la política regional y las políticas sectoriales.

Las tres herramientas de política económica con que cuenta el estado (gasto público, empresa pública y sectorización -

municipal) se supeditan a cuatro lineamientos: motivar a la población para alcanzar la autosuficiencia; elevar la producción y la productividad; mejorar la distribución del ingreso; y, -- procurar la elevación del ingreso y su equilibrio entre grupos y regiones del estado. La política regional busca integrar al Tabasco del Grijalva y al del Usumacinta en uno solo; mediante la reactivación de las vocaciones productivas regionales, la reorientación del crecimiento urbano-industrial y el rescate de las pequeñas comunidades, estrechamente vinculadas al fortalecimiento municipal.

Las políticas sectoriales se desprenden de las estrategias de desarrollo diseñado, y busca reforzar el aparato productivo de Tabasco con un carácter integral a partir del impulso decidido al sector primario de la economía, alrededor del cual giran las demás actividades sectoriales; además, para que los esfuerzos del sector público confluyan en una sola estrategia y se evite que cada sector actúe desvinculado de los demás se establece la sectorización de la actividad económica de los municipios del estado y la regionalización de la actividad de los sectores, mediante la política de sectorización municipal.

Se debe admitir que el Plan Estatal de Desarrollo no es, ciertamente, un documento rígido. No puede serlo porque la consulta popular es un proceso que no se agota de una vez por todas; se trata de unir la planeación a las demandas constantemente renovadas del pueblo tabasqueño.

Tabasco conoce el lugar que ocupa en la región Sureste del país y sabe el papel que le corresponde desempeñar: apoyar

con firmeza el desarrollo de la región, cuya estrategia ya ha sido definida en el Plan Nacional.

Los Planes de Desarrollo Municipal precisan los objetivos generales, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral de los municipios de Tabasco; contienen previsiones sobre los recursos asignados a tales fines; determinan los instrumentos y responsables de la ejecución; y establecen los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales. De acuerdo con la Ley Estatal de Planeación las previsiones de los PLADEM deben referirse al conjunto de la actividad económica y social, y rigen el contenido de los programas operativos anuales (POA), siempre en concordancia con el Plan Estatal.

El artículo 25 de la Ley estatal de Planeación, indica:

"Los planes Municipales de Desarrollo deberán elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Ayuntamiento, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá tener, igualmente, consideraciones y proyecciones de más largo plazo".

De lo anterior se desprende que los planes municipales de desarrollo sean trianuales y que son obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias.

De acuerdo con la Ley Estatal de Planeación, los Programas Regionales y los Programas Especiales se refieren a las 20

nas que se consideran prioritarias y estrategicas tanto a lo que atañe al municipio como al estado, en función de los objetivos generales fijados en el Plan Estatal o Municipal. Por su parte, los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del estado fijados en el Plan Estatal o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

En la formulación de los programas sectoriales participan cada uno de los sectores del Poder Ejecutivo Estatal, a través de sus respectivos subcomités. Especifican los objetivos, --- prioridades y políticas que rigen el desempeño de cada sector en particular, y contienen la estimación de los recursos involucrados así como la determinación de los instrumentos y responsables de la ejecución. De conformidad con lo establecido por la Ley Estatal de Planeación, estos programas se sujetan a las previsiones del Plan Estatal, y toman en cuenta las contenidas en los Planes Municipales.

En el año de 1985, los subcomités sectoriales del COPLADET se han abocado a la formulación de los llamados programas sectoriales de mediano plazo (PROSEMPEP), que regirán sus acciones para el resto del sexenio. El contenido de los PROSEMPEP no es más que la agrupación sectorial de las acciones señaladas en los programas normativos de desarrollo, traducidas en términos específicos que aseguren su cumplimiento. Además, los PROSEMPEP son el marco para establecer la compatibilidad con los programas sectoriales del Gobierno Federal, para imprimir mayor congruencia a las acciones de los tres niveles de gobierno; y, se

constituyen en un elemento más de la verificación de congruencia, susceptible de ser aplicado por los propios sectores en sus tareas de programación presupuestación.

Dos aspectos fundamentales son: uno, que contiene una primera propuesta concreta (planteada precisamente a mediano plazo) de lo que año con año debe ser el programa operativo. En este sentido, ofrecen un parámetro de revisión específico, que se enlace a esta etapa con la de instrumentación. El otro es que permiten definir acciones en los rubros prioritarios: alimentación, educación y vivienda.

#### 4.1.3. LA INSTRUMENTACION

Es el conjunto de las actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo, constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos.

La posibilidad de concretar estrategias, objetivos y metas para el desarrollo, contenidas en el plan y los programas normativos y sectoriales de mediano plazo, en programas que aseguren a un tiempo la mejor utilización de los recursos, la respuesta más acertada a la consulta popular y la continuidad real del proceso de desarrollo, radica en la etapa de instrumentación del sistema.

Es en esta etapa donde se engarza la planeación con el -- proceso de programación-presupuestación y este, a su vez, con la puesta en marcha de los proyectos. Para garantizar que los proyectos sean congruentes con las estrategias para el desarrollo, el sistema cuenta con diversos instrumentos de análisis - y verificación, mientras que para evitar el rompimiento entre la programación y la ejecución de acciones, el sistema otorga ambas responsabilidades a los mismos cuadros técnicos, a través de los subcomités del COPLADET.

La instrumentación es la etapa del proceso de planeación- que traduce en acciones concretas los objetivos, las estrate-- gias y las metas de los planes y programas de los tres niveles de gobierno; cuya congruencia y compatibilidad ha quedado ase-- gurada en la etapa de formulación.

En la instrumentación es particularmente importante preser var estas dos últimas características para la definición de -- las acciones, y garantizar la continuidad del proceso de desa-- rrollo.

Existen dos criterios para llevar a cabo esta etapa: el - primero de carácter cualitativo denominado verificación de con gruencia y el segundo que es de carácter cuantitativo y signi fica el engarce entre las actividades de formulación y las de programación-presupuestación del proceso de planeación.

El criterio de verificación de congruencia significa que se debe garantizar que los proyectos y las acciones propuestas se deriven efectivamente de los planes y los programas formula dos por los distintos niveles de gobierno y que en su congruen

cia responden de manera concreta a un objetivo y a una estrategia en particular, así como que den cuenta de una o más líneas de acción específicamente contenidas en aquellos documentos.

El proceso de verificación de congruencia se define como el conjunto de actividades que, de manera coordinada, realizan la coordinación general del COPLADE, la Contraloría General y la Secretaría de Gobierno, con el propósito de asegurar que el destino del gasto público, propuesto por sectores y municipios a través de los subcomités correspondientes, se encamine hacia el cumplimiento de la previsión de acciones y de las líneas de acción contenidas en los productos de la etapa de formulación. Así mismo la verificación de congruencia consiste en detectar y eliminar la duplicidad de acciones que pueda haber entre las propuestas de inversiones federales, estatales y municipales, así como entre los distintos programas de un mismo nivel de gobierno. Además debe cuidar que estas propuestas de inversión estén acompañadas de los estudios técnicos y los proyectos necesarios que avalen las acciones previstas y garanticen su viabilidad, así como que contengan la estructuración de mecanismos que recojan el consentimiento y el compromiso de las organizaciones sociales, sobre todo del campo, que habrán de participar en la ejecución de los proyectos.

Por último la verificación de congruencia habrá de asegurar la vinculación de las etapas de evaluación y control del gasto público con las actividades de programación-presupuestación, de modo que garantice la reprogramación de las obras no concluidas en un ejercicio, a la luz de la capacidad ejecutiva

de sectores y ayuntamientos.

La verificación de congruencia se lleva a cabo con cinco elementos secuenciales, que habrán de permitir una programación de acciones racionales y realistas, estos elementos son:

a) Correspondencia con los planes estatal y municipal de desarrollo, y con los programas normativos sectoriales e institucionales que, en conjunto, recogen los objetivos y las estrategias del programa de desarrollo de la región sureste del - - Plan Nacional de Desarrollo. La custodia sobre la congruencia de lo programado es responsabilidad de la Coordinación General del COPLADET.

b) Duplicidad de acciones. Detecta las duplicidades que puedan haber entre las diversas propuestas de inversión. Dicha acción es también responsabilidad de la Coordinación General del COPLADET. Cuando éstas existan se turnarán al subcomité que corresponda para que, en su seno, se defina a cuál entidad y qué instancia habrá de ejecutar el proyecto objeto de duplicidad.

c) Presentación de Proyectos. Su propósito es evitar la improvisación de las acciones en el ejercicio del gasto público y, en consecuencia, el dispendio de los recursos.

La presentación de los proyectos significa el requisito previo para la liberación de recursos que tiene a su cargo la Secretaría de Programación. Aquellas acciones que representan una inversión de importancia por su monto requiere del aval -- técnico del sector de que se trate, a través del llamado de la cédula de información básica para evaluación de proyectos - --

(BEP). La evaluación de los proyectos y de las IBEP es tarea tanto de la coordinación general del COPLADET como de la Contraloría General. En resumen se trata de comprobar que haya proyectos para cada acción de importancia.

d) Organización Social. La Secretaría de Gobierno es la encargada de realizar este proceso de revisión del aval social a través de los gobiernos municipales y de las organizaciones sociales de la entidad, según el caso. Es a través de los subcomités del COPLADET a donde llega la opinión de la Secretaría de Gobierno de la falta de medidas que aseguren la participación o la conformidad social en la ejecución de los proyectos.

e) Evaluaciones trimestrales. El engarce entre las etapas de evaluación y control, y las de programación-presupuestación, corresponde a la Contraloría General. Se trata de que los errores detectados en las evaluaciones no se repitan en las propuestas de inversión del año siguiente.

El criterio de programación-presupuestación señala que ésta, es el conjunto de actividades que llevan a cabo las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, para definir las acciones y los proyectos que cada uno habrá de ejecutar en Tabasco. Mediante la aplicación de técnicas de programación y presupuestación compatibles, estas actividades se realizan en diferentes fases para facilitar la elaboración de proyectos, el deslinde de responsabilidades correspondientes, la determinación de los tiempos de ejecución, la definición de las fuentes de financiamiento y la asignación de recursos, elementos todos que configuran las propuestas de inver

sión coordinada y de inversión directa de las diversas entidades gubernamentales, y que habrán de someterse a la verificación de congruencia.

Se trata entonces, de aprovechar con racionalidad los recursos financieros disponibles y de optimizar la capacidad ejecutiva instalada. Por eso, la programación de acciones y proyectos es jerarquizada en prioridades, por los propios sectores federales y estatales, y por los ayuntamientos, de modo -- que la asignación de recursos se realice de acuerdo con el carácter prioritario de los proyectos, una vez que haya sido confrontado con la verificación de congruencia. El propósito es evitar que la programación sea determinada por el presupuesto; más bien, este habrá de supeditarse a lo programado, hasta donde la disponibilidad de recursos y la capacidad ejecutiva lo permitan.

Los programas de las acciones y de los proyectos específicos para el desarrollo se realizarán de manera anual y deben -- revestir un carácter complementario entre los tres niveles de gobierno, de conformidad con los objetivos y estrategias de -- los planes y programas formulados en la etapa anterior.

Los productos más importantes de esta etapa lo conforman los programas de inversión anual, que adquieren diferentes denominaciones según el nivel de gobierno y el tipo de inversión de que se trate. La elaboración de estas propuestas se realizan por fases, con objeto de reducir al mínimo la probabilidad de duplicar acciones o proyectos, de distribuir los recursos financieros lo más equitativamente posible en toda la entidad

y, sobre todo, de asegurar el destino de las inversiones públicas hacia las prioridades del desarrollo estatal.

a) Proyectos prioritarios de alcance estatal. Las representaciones de las diversas secretarías del gobierno federal son las responsables de preparar de dos a cinco proyectos estratégicos de alcance estatal por sector, y corresponde a la Delegación Regional de la SPP proporcionar la metodología técnica correspondiente, las representaciones federales deben de considerar las prioridades del desarrollo estatal en la elaboración de estos proyectos; una vez concluidos y aprobados son enviados por parte de la Delegación Regional de la SPP al seno de los Comités de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (COTEIP) para su autorización definitiva.

b) Propuesta anual de inversiones del programa federal -- normal. Se estructura con la normatividad y con la metodología que para tales efectos proporciona la delegación regional de la SPP, seguidamente se envían dichas propuestas a sus oficinas centrales, una vez que hayan sido convalidadas por los subcomités sectoriales del COPLADET y aprobadas por el Gobernador del Estado.

c) Programa Operativo Anual Estatal (POA). Es el instrumento más importante de inversión con que cuenta el Estado, para sus actividades sectoriales. Este programa solo contempla el gasto público que, en materia de inversiones para el desarrollo, el Gobierno del Estado se propone efectuar en un año. La metodología que norma la elaboración de este instrumento se estructura en la llamada Comisión Presupuestal sujeta a las --

previsiones del Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Normativos; corresponde a la SPP hacerla llegar a los sectores, - para que integren sus propuestas con la debida presentación de los estudios técnicos y las cédulas IBEP que avalen sus acciones y proyectos.

Las propuestas deberán contener la definición de la metas y beneficios que se pretenden alcanzar, los tiempos y los responsables de ejecución, el municipio y la localidad en los que se ejecutaran las obras, y los recursos que se requieren, elementos todos que se someten a la verificación de congruencia.

d) Programa de Desarrollo Regional (PDR) constituyen el -- instrumento operativo del Convenio Unico de Desarrollo. se realizan de manera simultanea que los POA estatales, estos dan -- forma al programa anual de inversiones coordinadas de los gobiernos federal y estatal y en ocasiones de los municipios, -- los proyectos y acciones que contienen los PDR complementan a los financiados con recursos exclusivamente estatales, la metodología y la normatividad para elaborar los PDR la proporciona la delegación Regional de la SPP, de acuerdo con el manual Único de operación respectivo que para tales fines se actualiza -- año con año.

Las propuestas de los PDR deberán ir acompañadas de formatos denominados "anexos técnicos" en los que se detalla acción los montos de inversión que corresponda a cada nivel de gobierno, la dependencia ejecutora, la calendarización respectiva, - el proyecto y las localidades donde se ejecutaran las obras.

e) Programa Operativo Anual Municipal (POA). La conclu--

sión del POA estatal y los PDR marca el inicio de la elaboración del Programa Operativo Anual de cada municipio que constituya el instrumento más importante de ejecución para los ayuntamientos y es, al mismo tiempo, su presupuesto de egresos.

Los ayuntamientos son los que integran dicha propuesta, de acuerdo con los catálogos de actividades y partidas presupuestales de la Administración Pública Municipal, y con la asesoría técnica permanente de la Coordinación General del COPLADET, cuya responsabilidad estriba en garantizar la vinculación de las entidades municipales con el resto del sistema. En estos programas se incluyen tanto las inversiones como el gasto corriente (a diferencia del POA estatal), apoyados en la técnica del presupuesto por programas que comprende tres tipos de clasificación del gasto; por programas, por unidad administrativa y por objeto del gasto.

El Presidente Municipal es el encargado de validar el POA elaborado por su ayuntamiento.

f) Programas Municipales de Inversión (PMI). Es el instrumento operativo principal del Convenio Único de Desarrollo Municipal, suscrito entre el Gobierno del Estado y cada uno de los 17 ayuntamientos. Los PMI son la inversión estatal de los Programas de Desarrollo Regional del CUD.

Los PMI son elaborados por los propios ayuntamientos, de acuerdo con la metodología y normatividad que proporciona la coordinación general del COPLADET, y con la misma técnica programática presupuestal aplicada en los POA Municipales. No obstante los recursos del PMI están destinados exclusivamente-

a la inversión.

La encargada de la aprobación definitiva de los PMI es la Comisión Presupuestal de Gobierno del Estado por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### 4.1.4. LA EVALUACION Y EL CONTROL.

Control es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los Programas. - El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos metas y asignación de recursos contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Pueden distinguirse dos grandes tipos de control: el control normativo y el control económico y social; el primero es el que esta destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones. Esta normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación. El control normativo y administrativo promoverá la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las depen--

dencia y entidades de la APF procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas. Este control - será ejercido en el seno del Sistema de Control y Evaluación - Gubernamental (SICEG) que coordina la Contraloría General de - la Federación, tanto por parte de ésta, como por las SPP y SHCP en el ámbito de sus respectivas competencias.

El control económico y social, destinado a vigilar, por - un lado que exista congruencia entre el Plan y los Programas - que se generen en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presu puestos por parte de las dependencias y entidades de la APF, - efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. El control económico y social, constituye propiamente la dimensión cualitativa de -- las tareas de control en el proceso de planeación; es a la vez el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del -- sistema en todas sus etapas, niveles y productos, y un grado - siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

La evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del - - plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso para llevar a cabo -- una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez el PND y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si se - precisa ajustarlos o revisarlos.

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto de las acciones del plan y sus programas, tomando en cuenta la información proporcionada por los mecanismos de control para cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos el papel de las decisiones de política para alcanzar ciertos fines, así como la cantidad de recursos asignados. La evaluación aporta elementos que valoran el funcionamiento del sistema de evaluación e indican el grado de integración de los niveles de planeación, la adecuación de acciones de corto plazo con lo formulado en el mediano plazo y confronta los resultados del plan frente a los planteados originalmente por la sociedad, en los distintos niveles del sistema.

## C A P I T U L O   V

### "PROGRAMAS NORMATIVOS DE TABASCO"

#### 5.1. PROGRAMAS NORMATIVOS REGIONALES Y PROGRAMAS NORMATIVOS ESPECIALES.

5.1.1. PROGRAMA NORMATIVO DE LA REGION GRIJALVA.

5.1.2. PROGRAMA NORMATIVO DE LA REGION USUMACINTA.

5.1.3. PROGRAMA NORMATIVO ESPECIAL DEL CENTRO.

5.1.4. PROGRAMA NORMATIVO ESPECIAL DE LA ZONA COSTERA.

## 5.1. PROGRAMAS NORMATIVOS REGIONALES Y PROGRAMAS NORMATIVOS ESPECIALES

Para el período 1984 - 1988, los esfuerzos para establecer un mayor grado de especificidad en la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo se canalizaron a través de la formulación de cuatro programas normativos de desarrollo, que de rivados de las líneas generales de acción del PLED, contienen previsiones de estrategia y líneas de acción específicas, ubi  cadas con precisión en los sectores, en los municipios y en el transcurso del sexenio y representan la intersección entre el PLED y los PLADEM.

De los cuatro programas normativos, dos son de carácter Regional (para el Usumacinta y el Grijalva) que marcan la pau ta del desarrollo de todo el Estado. Los otros dos son Especiales (para las Zonas Costera y Centro) y apuntan el sentido que debe seguir el crecimiento de las zonas de interés regional prioritario. Estos programas no son excluyentes entre sí, sino que atienden las particularidades de los problemas y necesidades identificados en el PLED, y se traducen como el modo en que el Estado propiciará el desarrollo; esté es la razón - por la cual estos programas tienen un carácter normativo para el resto del sexenio, y sus tácticas no abocarán solo al sector público, sino que contienen también provisiones sobre la participación esperada de los sectores social y privado, a fin de establecer compromisos concretos con esos dos sectores.

Los programas normativos contienen seis capítulos. En la introducción se detallan los motivos por los que se formuló cada programa, como una derivación del PLED. El diagnóstico presenta las características socioeconómicas más relevantes que orientaron al crecimiento de la región o de la zona correspondiente, y los problemas estructurales y coyunturales que obstaculizar su desarrollo integral y autosostenido. El capítulo tres: "Propósitos y Estrategias del Desarrollo", da cuenta de los principales propósitos que se persiguen y de las estrategias para el desarrollo de la región o de la zona. La "Política de Desarrollo" constituye el siguiente capítulo, en el que se recogen los planteamientos de los tres anteriores, pero detallando las acciones ejecutivas de cada sector, agrupadas bajo los renglones del Desarrollo Social y del Desarrollo Económico. El capítulo cinco se refiere a la "Política de Organización Social que, de manera indicativa, establece los mecanismos que aplicará el gobierno del Estado para motivar la organización y la participación de los grupos sociales en el desarrollo. Por último, en el Apéndice, se enumeran las acciones y los proyectos que cada sector se compromete a realizar entre 1984 y 1988, en los renglones de Desarrollo Social y Desarrollo Económico.

### 5.1.1. PROGRAMA NORMATIVO DE LA REGION GRIJALVA.

La Región Grijalva está comprendida por los municipios de Cárdenas, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalpa, Jalpa de Méndez, Macuspana, Nacajuca, Paraíso Tacotalpa y Teapa; cuyas características económicas, demográficas y sociales han sido influidas directamente por la actividad petrolera, en virtud de que en ellos se localiza la mayoría de los mantos petrolíferos que dieron lugar a una dinámica regional intensa, - pero también al aceleramiento de los desequilibrios intrarregionales. Limita al norte con el Golfo de México; al sur con el Estado de Chiapas; al este, con los municipios de Centla y Jonuta; y al oeste, con el Estado de Veracruz. La Región cuenta con una extensión territorial de 14 mil 520 kilómetros cuadrados que representan el 58% de la superficie total de la entidad. En la región se asienta el 84.7% de la población total tabasqueña.

La diversidad de las características anotadas para la región Grijalva describe un panorama complejo, cuyo tratamiento obliga a la consideración de las distintas tendencias de crecimiento y razgo que se identifican en esta parte del Estado y, en consecuencia, de las interrelaciones sectoriales que habrán de requerirse para la instrumentación de acciones diferentes - que se orienten, sin embargo, al fortalecimiento del todo regional. Si bien la dinámica del desarrollo regional equilibrado.

En la Región Grijalva se efectúan actividades productivas primarias de gran significado para la economía estatal; se localiza un espacio específico que se perfila como centro prestador de servicios, cuya importancia empieza a trascender los límites del Estado; se asienta el corredor petrolero de Tabasco, que ha favorecido la creación de ciertas características urbanas en los municipios receptores de su influencia, pero que no acaban de acceder totalmente a un desarrollo urbano bien definido; y, por último en la región existe también una zona que sólo ha recibido las ventajas marginales de las actividades petroleras y cuyo rasgo distintivo es, precisamente, la marginación en muchos sentidos. No obstante, la región cuenta con suficientes vías de comunicación con infraestructura educativa y de salud aceptables, en términos generales, y con posibilidades inmediatas de incrementar su productividad.

En consecuencia, las acciones de los sectores estatales habrán de estar encaminadas en direcciones diferentes, de modo que incidan positivamente ahí donde es preciso consolidar, donde es necesario recatar o bien donde se requiere crear. Retomando el PLED: no se trate de frenar el avance donde existe, ni retrasar la modernización, sino de aprovechar la fuerza de lo obtenido hasta ahora para redistribuir el ingreso y fortalecer a los otros sectores, con el fin de alcanzar un desarrollo integral equilibrado. Para la región Grijalva, este mandato se traduce en la definición de tres estrategias centrales para el desarrollo: la de consolidación, la del rescate de las zonas marginadas y la de la creación de infraestructura para el desa-

rrollo urbano industrial.

La estrategia de consolidación está dirigida a las actividades productivas primarias y a la prestación de los servicios que se localizan en buena parte del territorio de la región. -

La estrategia para el rescate de las zonas marginadas se apoya en la localización de centros integradores de actividades económicas y sociales, que permitan la integración de las pequeñas comunidades al desarrollo regional. La localización de los centros integradores habrá de apoyarse en la adecuada articulación de tres variables: la demográfica, entendida como la posibilidad de arraigar a la población en sus lugares de origen y de aprovechar, en consecuencia, la creatividad cultural de la zona. Esta variable obliga a tomar en cuenta que el único recurso determinante para el desarrollo es el recurso humano, de modo que es preciso que las acciones que se emprendan en la zona estén dirigidas a sus habitantes, en los términos justos de sus demandas y necesidades.

La segunda variable es la geográfica. Aunque por la zona atraviesa un buen número de vías de comunicación, Nacajuca en particular enfrenta problemas serios en este sentido, salvo su cabecera municipal. Las condiciones físicas del territorio limitan las posibilidades de crear la infraestructura necesaria y favorece la dispersión poblacional, por lo que en la consideración de esta variable habrán de ponderarse estos factores a fin de que las acciones que se efectúen correspondan a las condiciones que impone el medio.

La tercera variable es de carácter económico. La mayor -

parte de la población de la zona en que se ubica esta estrategia se dedica a las labores del campo, por lo que esta variable se abocará a estimular sus vocaciones productivas primarias y crear empleos suficientes que generen a su vez mayores recursos para los habitantes. La incorporación de esta variable en la estrategia para el rescate de las zonas marginadas condiciona en buena medida, el arraigo de la población y la posibilidad real de bienestar social.

Por último, la tercera estrategia para el desarrollo de la Región Grijalva se refiere a la creación de infraestructura para el desarrollo urbano-industrial. El corredor petrolero estatal impone a las cabeceras municipales de Paraíso, Comalcalco, Cunduacán, Cárdenas y Huimanguillo una tendencia irrevocable de crecimiento urbano, para el que no existe la infraestructura necesaria que permita recibir el cúmulo de actividades que se desprenderán, con seguridad, del puerto de Dos Bocas, proyectado como un puerto de altura, de singular importancia en el Golfo de México, Dos Bocas ofrecerá amplias posibilidades de comercialización y de intercambio más allá de los límites estatales -con perspectivas nacionales e internacionales- y favorecerá en consecuencia el desarrollo del sector industrial. El ámbito de influencia natural de este proyecto lo constituyen las cabeceras de éstos cinco municipios, cuya ubicación y condiciones territoriales las señalan claramente como el asiento de desarrollo urbano-industrial del Estado a mediano plazo.

### 5.1.2. PROGRAMA NORMATIVO DE LA REGION USUMACINTA.

La Región Usamacinta comprende los municipios de Balancán Cehtla, Emiliano Zapata, Jonuta y Tenosique. Limita al norte con el Golfo de México y el Estado de Campeche; al este con la República de Guatemala; al sur con el Estado de Chiapas; y al oeste con los Municipios tabasqueños de Paraiso, Nacajuca, Centro y Macuspana. En conjunto la región representa el 42% de la superficie total de la entidad y contiene sólo el 15.3% de la población estatal.

Durante mucho tiempo, esta parte de Tabasco permaneció alejada del desarrollo del resto del Estado y al margen de los beneficios sociales alcanzados en el transcurso de los años. Su estado de marginación se acentuó notablemente a partir de la bonanza petrolera, que lejos de integrarla al proceso de crecimiento, sumió a la región en un abandono que habrá que reparar.

El Programa Normativo de esta Región tiene como propósito estimular y orientar las aptitudes, las vocaciones y las capacidades propias de la región a partir del arraigo de la población en sus lugares de origen y del aprovechamiento del territorio en favor de las actividades productivas primarias y agroindustriales, para el bienestar social generalizado. La estrategia de este programa se apoya fundamentalmente en la creación de centros integradores de actividad económica y social sustentados en la articulación de las siguientes variables:

La demográfica, entendida como la posibilidad de arraigar a la población en sus lugares de origen y aprovechar, en consecuencia, las posibilidades creadoras de la cultura regional. En la medida que la región encuentre canales para impulsar su propio desarrollo, será cada vez más atractiva para quienes la habitan y aún para los tabasqueños de otras zonas.

La segunda variable es la geográfica. El territorio de la Región Usumacinta ha condicionado su desarrollo: las posibilidades de comunicación son limitadas, la creación de infraestructura -de cualquier índole- es muy costosa, los intercambios comerciales dependen de las posibilidades naturales de establecer contactos. La dispersión de la población y su aislamiento relativo son causados por el territorio pantanoso, por las tierras bajas, por los ríos que cruzan la región. De ahí que cualquier política de desarrollo está obligada a ponderar las condiciones del territorio regional. De aquí también que la creación de centros integradores adquiera una dimensión preponderante: al incorporación de esta región a la dinámica del desarrollo estatal no podría sustentarse sino en las condiciones que impone el medio. Cualquier otra intención sería doblemente costosa: por los recursos financieros que implicarían modificar esas condiciones, y por el tiempo que tomaría involucrar a los habitantes con expectativas ajenas a su cultura.

Por último, es imprescindible estimular las vocaciones -- productivas primarias, impulsar un mercado integrador y crear empleos suficientes que, a su vez, generen mayores recursos para esta región de Tabasco: la riqueza y su justa distribución-

dependen del trabajo organizado y productivo de los habitantes de la región. Se trata de la variable económica, de cuya integración depende el arraigo de la población y la posibilidad -- real del bienestar social.

### 5.1.3. PROGRAMA NORMATIVO ESPECIAL DEL CENTRO.

El Programa Normativo Especial del Centro se inserta en la dinámica de la Región Grijalva, y se propone encauzar las líneas generales de acción definidas en aquel para consolidar a Villahermosa como el principal centro comercializador y de servicios interregional del Estado.

La Zona Centro tiene una extensión territorial de dos mil 019 kilómetros cuadrados, que representan el 7.9% del total de la superficie estatal. La población de la zona, según el censo de 1980, era de 250 mil 903 habitantes -el 23.6% del total estatal- con una densidad de 142.08 habitantes por kilómetro cuadrado, superior al promedio estatal, calculado en 43 habitantes por kilómetro cuadrado.

Las características del suelo de la zona permiten el desarrollo de las actividades primarias. La agricultura se orienta principalmente a cultivos de plantación y, en menor medida, a los de ciclo corto; la ganadería es la actividad primaria -- predominante y utiliza la mayor parte de la superficie de labor mientras que la actividad forestal prácticamente ha desaparecido.

Uno de los propósitos fundamentales de éste programa es - consolidar a la ciudad de Villahermosa como un centro regional de servicios y compatibilizar esta estructura con el desarrollo de las áreas suburbana y rural de la zona. El Centro, sin embargo, se caracteriza por una dinámica de crecimiento polarizado, de cuya separación depende el rompimiento de los círculos viciosos que obstaculizan su desarrollo: de un lado, las exigencias de la capital del Estado, que atrae recursos para la satisfacción de servicios que, a su vez, atraen más población que demanda mayores servicios; de otro lado, las necesidades de las localidades rurales que se ubican en la zona, cuya atención ha sido inversa a la que ha reclamado la zona urbana.

En el marco de este programa normativo, se trata de reconocer que el desahogo de la capital del Estado no depende solamente de la capacidad estatal de respuesta a la demanda creciente de servicios urbanos, sino sobre todo, de la posibilidad de ofrecer opciones reales de desarrollo a los grupos marginados y pauperizados de las áreas rural y suburbana. Pero éste reconocimiento sería incompleto si no se considerara, además, que cualquier política de desarrollo que tiene a la erradicación de las desigualdades sociales requiere necesariamente, el concurso organizado de la sociedad civil. Por eso, el esquema de organización social que se plantea para los fines de este programa toma en consideración la dualidad campo-ciudad y también a las organizaciones institucionales de autoridad y gestión, - en virtud de que las características del crecimiento urbano -- han dado cuenta de formas de organización ciudadana diferente

de las que prevalece en el campo. Si en la ciudad la sociedad civil cuenta con mayor información y mejores elementos de participación, en el área rural las condiciones de desarrollo determinan una organización marginal. Se trata, entonces, de -- sustentar el desarrollo en una premisa fundamental: la organización social, como punto modal para eliminar las desigualda-- des entre el campo y la ciudad.

De aquí que, en el campo de la zona centro, la población debe ser estimulada para asumir sus responsabilidades en la -- orientación del proceso de desarrollo, a través de su propia - organización. Sólo la población organizada podrá señalar las prioridades y participar en las acciones que ella misma deter- mine para darle eficacia a la inversión pública.

Por eso, la organización social para la ejecución de éste programa se sustentará en las siguientes estrategias:

- A. Consolidar a las organizaciones sociales para la producción
- B. Fomentar la participación y la autogestión comunitaria para elevar la calidad de vida.
- C. Impulsar y apoyar la participación ciudadana con fines de - beneficio colectivo, en el área urbana.
- D. Fortalecer a la instancia municipal como conducto para la - comunicación entre pueblo y gobierno.

La consolidación de los Comités de Acción Comunitaria y - de Participación Ciudadana, y fortalecimiento de la consulta - popular permanente, serán los canales de comunicación idóneos - entre el pueblo -que señalarán prioridades- y las acciones gu- bernamentales que tenderán a satisfacerlas.

Por eso, la política y las estrategias para la organización social de la población de la zona Centro serán ejecutadas coordinadamente, a través de tres conductos complementarios: la sociedad civil, que habrá de marcar la pauta para las acciones de gobierno, a través de sus organizaciones legítimas; el Municipio Libre, que será respetado como el conducto indispensable para el establecimiento de vínculos con la población; y, la Secretaría de Gobierno que, para los efectos de este programa, - será considerado como la responsable de conducir las políticas señaladas, por parte del Poder Ejecutivo de Tabasco.

#### 5.1.4. PROGRAMA NORMATIVO ESPECIAL DE LA ZONA COSTERA.

La Zona Costera está comprendida por los municipios de -- Cárdenas, Comalcalco, Huimanguillo y Paraiso; representa el -- 4.58% de la superficie total del Estado, con 110 mil Hectáreas y en ellas se asienta el 7.6% de la población total tabasqueña.

La población económicamente activa en un 36% se dedica al cultivo del cacao y coco; el 5.5% a las actividades comercia-- les; el 22% se dedica a la ganadería tanto por su potencial -- productivo, como por sus recursos naturales existentes y el va-- lor de la producción generada, la ganadería es una de las prin-- cipales actividades de la costa.

Existen problemas que afectan el desarrollo de la pesca - en la zona, como lo son la insuficiente flota pesquera; la ca-- rencia de infraestructura portu aria y de instalaciones para -

construcción y reparación de embarcaciones, que impiden realizar captura de altamar, etc; sólo el 5.9 de la población económicamente activa se dedica a éstas actividades.

Otro problema grave de esta Zona es el daño ecológico derivado de las actividades de PEMEX, primero por la reducción de la frontera grícola; segundo porque el elevado grado de contaminación hace prácticamente imposible el rescate ecológico de la Zona Costera en el corto plazo.

Las acciones de los sectores estatales se abocarán a rescatar las actividades primarias y a estimular la mayor producción agrícola, pecuaria, frutícola y pesquera.

Se fomentará la fruticultura y el cultivo de hortalizas en huertos familiares, se promoverá la organización de los productores con el fin de mejorar la producción y comercialización de sus productos, y se incrementarán los créditos, principalmente para cultivos básicos y hortalizas. Se ampliará la infraestructura de explotación ganadera bovina, y se crearán granjas de explotación de especies menores; se tratará de utilizar intensiva y racionalmente los recursos naturales y humanos de la Zona en los programas que se establezcan y aprovechar los subproductos agrícolas para la alimentación de animales. Se promoverá el establecimiento de nuevos canales de comercialización, se instrumentarán programas de reforestación para contrarrestar los efectos de la contaminación en la Zona.

La creación de centros integradores de actividad económica y social es una de las estrategias que orientan las acciones del programa para el desarrollo de la Zona, en lo que res-

pecta a la pesca se impulsarán programas de dotación de equipos pesqueros; de construcción de infraestructura portuaria y pesquera.

La población de la Zona deberá participar plenamente en la dirección del proceso de desarrollo, a través de su propia organización. Sólo de esta manera la intervención estatal --coadyuvará al bienestar social, una de las prioridades de la política estatal. El desarrollo de una red de comunicaciones y transportes que permita ampliar los canales de comercialización de los productos agropecuarios requiere de la inversión pública, pero ésta sólo podrá coadyuvar al desarrollo de la Zona si es la población organizada la que señala las prioridades y participa en las acciones que ella misma determina.

**C A P I T U L O   V I**

**"PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO DEL  
ESTADO DE TABASCO"**

- 6.1. TITULO SEXTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO.**
- 6.2. ESTRUCTURA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE  
DESARROLLO 1983 - 1985.**

6.1. TITULO SEXTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO.

Para hablar del Municipio Libre, en cuanto a administración y personalidad jurídica, en el Estado de Tabasco; será necesario hacer referencia al Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en donde el señor gobernador Lic. Enrique González Pedrero promovió reformas que no son sino los mismos cambios efectuados al artículo 115 Constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), ya que el Título Sexto contiene un texto similar al artículo citado.

Con ello Tabasco cumple con los propósitos fundamentales de éste, además de sentar las bases jurídicas sobre las cuales la Administración Pública Federal posibilite su participación más activa en el Sistema Nacional de Planeación, dándole así el carácter obligatorio a los planes Municipales aprobados -- por los ayuntamientos y los Programas que de él se deriven.

A continuación se mencionan fragmentos de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, los cuales forman el Título Sexto de la misma:

Art. 64 El Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Mnicipio Libre, conforme a las siguientes bases:

II. El Ayuntamiento se integrará con el número de regidores - que determine la Ley correspondiente y radicará en la cabecera

del Municipio respectivo.

III. El Primer Regidor será el Presidente Municipal; el segundo, el Síndico de Hacienda, y los demás desempeñarán las funciones que la Ley les asigne.

IX. En los diversos centros de población del Municipio, excepto la cabecera Municipal, se designarán o elegirán de acuerdo con la Ley correspondiente, las autoridades municipales que representen el Ayuntamiento.

X. El ayuntamiento deberá sesionar públicamente cuando menos una vez al mes.

Art. 65 El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

III. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federal y Estatales relativas, estarán facultados para elaborar, dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, sus Planes Municipales Trienales y sus Programas Operativos Anuales.

Los Planes Municipales de Desarrollo precisarán los objetivos generales, estratégicos y prioridades del desarrollo integral del Municipio, contendrán provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales. Sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los Programas Operativos Anuales, en concordancia siempre con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los Planes Municipales deberán prever, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, los Programas de desarrollo urbano municipal; la creación y administración de reservas territoriales; el control y vigilancia de la utilización de la tenencia de la tierra urbana; la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

VI. Los Ayuntamientos no podrán contraer empréstitos ni celebrar contratos cuya duración exceda de un año, ni enajenar bienes sin autorización del Poder Legislativo, ni cobrar contribuciones que correspondan al año siguiente a su período.

## 6.2. ESTRUCTURA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 1983 - 1985.

Para el período 1983 - 1985, cada uno de los diecisiete municipios del Estado de Tabasco se abocó a la formulación de sus planes municipales en el seno de sus Subcomités respectivos.

De acuerdo con la normatividad proporcionada por la coordinación general del COPLADE, todos los PLADEM presentan una estructura similar, si bien en apego a la autonomía municipal cada uno de ellos responde, con sus propios lineamientos de política, a sus circunstancias específicas. Los PLADEM constan de:

### 1. INTRODUCCION.

#### 1.1. La Planeación Municipal.

Este apartado básicamente señala los principales experiencias que se han tenido en materia de Planeación a nivel municipal

pal, haciendo referencia a las tres versiones elaboradas durante la pasada administración.

Se toma en cuenta también la versión elaborada durante la campaña del Lic. Enrique González Pedrero (Anteproyecto del -- Plan Municipal de Desarrollo), apoyado en los procesos de consulta popular que plantearon lineamientos de política para las primeras acciones gubernamentales.

### 1.2. La Consulta Popular en el Municipio.

Se describe el proceso de consulta popular llevado a cabo en el municipio, indicando su forma de realización y la importancia para definir las prioridades en las demandas que el pueblo reclama a través de ella.

### 1.3. Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Esta parte explica en qué consiste el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE), haciendo referencia a la Ley Estatal de Planeación y destacando sus principales implicaciones a nivel Municipal.

Además, destaca la participación del Municipio dentro de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), ya que este viene a ser uno de los ejes modulares del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

## PARTE I. PRINCIPALES POLITICAS Y CIRCUNSTANCIA ECONOMICA Y SOCIAL.

En esta parte se resumen los valores políticos que han -- forjado el recuento crítico de los recursos y de sus problemas específicos. Nos demuestra como cada municipio ha entendido - el proceso de planeación para el desarrollo Nacional y por en-

de para el desarrollo de sus propias comunidades. Las partes que lo integran son:

## 2. FILOSOFIA POLITICA

### 2.1. Política Nacional.

Presenta los siete principios políticos del Proyecto Nacional del Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid expresados en el Plan Nacional de Desarrollo, dichos principios son:

- Sociedad Igualitaria: La lucha por la igualdad es la acción dinámica que persigue equidad en los procesos productivos, para así poder ampliar las capacidades y oportunidades para ambos sexos en el acceso a la educación, la ocupación, los salarios, la promoción y la capacitación en el trabajo.
- Nacionalismo Revolucionario: Es la ideología que sintetiza nuestra voluntad histórica de constituirnos en una comunidad política, económica y social.
- Democratización Integral: El proyecto nacional se apoya en un régimen democrático, representativo y popular fundado, a su vez, en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- Renovación moral de la sociedad: Empeño y norma de conducta insoslayable para los servidores públicos y para cada uno de los ciudadanos; la solidaridad es indispensable para forjar una sociedad civil y un gobierno sano y vigoroso.
- Descentralización de la Vida Nacional: Que supone la participación de los Estados y Municipios en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional.

- Combate al desempleo y lucha contra la inflación: Para proteger la planta productiva, generar nuevos empleos, fundamentalmente en el campo, promover agroindustrias, abatir costos de bienes y servicios socialmente necesarios.
- Planeación Democrática: La acción del municipio requiere de la Planeación para llevar a cabo los propósitos, deseos y expectativas de la sociedad. La elaboración del Plan para que tenga un carácter democrático, deberá apoyarse en un proceso permanente de consulta popular que tenga como resultado captar las demandas de la colectividad para analizarlas y darles una posible solución.

Se hace hincapié en la Descentralización de la Vida Nacional, la cual pretende fortalecer el Municipio como célula básica de nuestra organización política.

Este apartado tiene un significado especial para el municipio, por lo cual hace referencia a su capacidad para negociar los recursos necesarios que impulsen su desarrollo.

## 2.2. Estado de Derecho.

Nuestro sistema de Gobierno se nutre y se fortalece en un Estado de Derecho para lograr la justicia y la equidad entre el pueblo mexicano, el Estado de Derecho es el marco jurídico de la Planeación Municipal, está integrado por un conjunto de normas jurídicas a las cuales se subordinan tanto gobernantes como gobernados, y en cuyo vértice se encuentra la Constitución General de la República.

En este sentido, señala cómo el municipio participe también en el Estado de Derecho y como tal, se ordena y acude a él

como fuente legítima de poder.

Se hace explícito del mismo modo, el artículo 115 de la Constitución General de la República y el Título Sexto de la Constitución del Estado, los cuales dan sustento jurídico a los Convenios que le permitan al Municipio promover junto con el Estado un desarrollo integral de la población.

### 2.3. Economía Mixta

La Economía Mixta se expresa en tres sectores fundamentales que son: el sector público, formado por la Empresa Estatal o Paraestatal; el sector social, constituido por el ejido, tierras comunales y cooperativas; y el sector privado, formado por la iniciativa individual. Es el Estado el rector de la economía y celoso vigilante del cumplimiento de la Constitución, responsable de dirigir, orientar y coordinar la actividad económica nacional y de hacer posible el equilibrio entre los diversos sectores de la producción.

La economía mixta es entonces participación responsable de todos los sectores que integran la sociedad para lograr un desarrollo integral que equilibre la producción y el consumo en beneficio colectivo.

### 2.4. La participación Municipal en el Estado.

Se explican las acciones del Municipio en el Plan Estatal de Desarrollo, como cada una de las comunidades y el municipio en conjunto, participan para desarrollar la región.

El municipio señala sus responsabilidades para cumplir con los compromisos contraídos con la comunidad.

## 2.5. Desarrollo Integral.

Se parte de las preguntas de ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Para qué? a fin de que el municipio señale de acuerdo a sus recursos económicos, humanos, naturales, etc., la participación de las pequeñas comunidades, a través de la explotación intensiva y racional de sus recursos.

## 3. CIRCUNSTANCIA DEL MUNICIPIO.

### 3.1. Recursos del Municipio.

Se describe de manera general las principales características del Municipio, haciendo mención de sus recursos, actividades productivas más importantes, aspectos demográficos, sociales, culturales y sus potencialidades desaprovechadas.

### 3.2. Problemas de Estructura y Circunstancia del Municipio.

Se define el comportamiento que han tenido diferentes actividades, económicas y sociales, señalando sus problemas más relevantes y las causas que han originado su desajuste o la -- anulación de sus acciones, impidiéndoles alcanzar un mayor desarrollo.

## PARTE II. ESTRATEGIA DEL DESARROLLO.

Define el propósito que da rumbo al desarrollo, así como las estrategias para alcanzarlo. Cada municipio, en virtud de sus características peculiares, encontró la mejor manera de definir sus propias estrategias del desarrollo. Las partes que lo integran son:

## 4. PROPOSITOS Y ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO

### 4.1. Propósitos Nacionales y Estatales.

Este apartado se deriva de la definición del Gran propósi

to Nacional contenido en el Capítulo cuarto del Plan Nacional de Desarrollo y los Propósitos Estatales señalados en el Capítulo cuarto inciso 4.2. del PLED.

#### 4.2. Los Propósitos y Objetivos del Municipio.

Se mencionan los elementos necesarios para propiciar en el Municipio los cambios estructurales que permitan la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción y la productividad, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y seguridad social.

#### 4.3. La Estrategia para el Desarrollo del Municipio.

Se fundamenta en las acciones para propiciar un mejor nivel de bienestar a la población, producto del fortalecimiento a las pequeñas comunidades, que se sustenten en una integración que cubran tres aspectos fundamentales: Población, Territorio y Producción. Esto último identificado en el rescate de las potencialidades primarias.

### PARTE III. INSTRUMENTACION DE LA ESTRATEGIA.

Se detallan los mecanismos que habrán de garantizar la concreción. Esta parte está integrada por las Políticas Económicas Regionales y Sectoriales.

#### 5. POLITICA ECONOMICA.

##### 5.1. Política de Financiamiento.

Se mencionan los mecanismos o acciones por medio de los cuales, el municipio se proveerá de los recursos financieros necesarios para la implementación del plan y el logro de sus objetivos, pudiendo ser entre otros los siguientes: mecanismos autó

nomos de financiamiento (impuestos, derechos, aprovechamientos asignaciones directas, etc.) mediante la concertación de convenios de coordinación con la federación y el Estado (acciones de concertación).

## 5.2. Política del Gasto Público.

Siendo el Gasto Público uno de los instrumentos de política más importantes que posee el Estado, es necesario responder a las siguientes preguntas: ¿De qué manera se van a canalizar los recursos públicos?, ¿Bajo qué criterios y principios, - - ¿Con qué propósitos?, ¿Hacia qué sectores, actividades y regiones prioritarias?, ¿Bajo qué principios administrativos? ¿Cuáles serán las líneas generales de acción para su aplicación?.

## 6. POLITICA REGIONAL.

El desarrollo municipal no siempre se presenta de manera homogénea, generalmente existen regiones o localidades con mayores grados de desarrollo e integración, y otras que presentan características de atraso y marginación.

Por ello aquí se localizan geográficamente estas regiones o localidades, y se da a conocer las causas que han originado su desarrollo o atraso.

### 6.1. Política Urbana.

Se describe de manera general las características de las localidades urbanas (número, servicios públicos disponibles, - porcentaje de la población municipal que habita en ellas, etc.) Definiendo las líneas de acción que se pretenden implementar - en ellas en cuanto a equipamiento e infraestructura urbana.

## 6.2. Política Rural.

Menciona las principales características de las poblaciones rurales y señalando las líneas de acción general que se -- piensan desarrollar para fortalecerlas.

En este apartado se hace mención de los centros integrados que se desarrollarán en el municipio.

## 6.3. Coordinación Intermunicipal.

Se describen las acciones que realiza o pretende realizar el municipio las cuales implican la participación de uno o más municipios colindantes.

## 7. POLITICAS SECTORIALES (Diagnósticos, propósitos y líneas de acción).

El contenido de este capítulo toma en cuenta los planteamientos que se señalan en los programas sectoriales de mediano plazo. El carácter fundamental lo constituye la ubicación geográfica del diagnóstico, propósitos y líneas de acción que se localizan en el Municipio.

### A) Diagnóstico.

Describe y explica la estructura, el funcionamiento y las tendencias del sector en el marco del desarrollo del Municipio.

Se incorpora a éste análisis la presencia de PEMEX y hace énfasis en sus aspectos económicos, sociales y ecológicos.

Señala sus aspectos favorables y deficiencias, así como los problemas básicos del funcionamiento del Sector en el Municipio.

Pronostica el comportamiento del sector en el municipio - en el caso de mantener la situación vigente, esto dará idea de

lo que podrá presentarse en el futuro, si se dejan que las cosas se desarrollen por sí solas, y permite verificar los problemas actuales y por lo mismo los que pudiesen aparecer más adelante de no tomarse medidas correctivas.

Por último el diagnóstico tiene como finalidad servir de base para las líneas generales de acción.

#### B) Propósitos.

¿Cómo deberíamos de estar?, ¿Qué queremos ser?, ¿A dónde queremos llegar?.

Los propósitos no vienen a ser más que los objetivos que el municipio quiere alcanzar en el sector para superar los problemas que el diagnóstico le señaló, y lo que el Gobierno desea realizar a través de documentos como el PLED.

Los propósitos deben estar de acuerdo al aparato administrativo institucional, es decir, no existen propósitos que resulten fuera de la realidad, estos deberán tomar en cuenta los recursos naturales del municipio y la presencia de la industria petrolera en su caso.

Por último, los propósitos tienen que estar apoyados en las conclusiones y recomendaciones del diagnóstico, así como de las aspiraciones y necesidades que la población del municipio expresó en la consulta popular.

Los propósitos tienen un plazo para cumplirse, y se definen los medios necesarios para alcanzarlos.

#### C) Líneas Generales de Acción.

¿Cómo vamos a lograr nuestros propósitos?, ¿En qué tiempo pretendemos alcanzarlos?.

Describe la secuencia de acciones que se deben implementar, ordenando y jerarquizando cronológicamente, especialmente los propósitos. Las Líneas de Acción de cada sector deben contemplar dos aspectos: la forma en que se realiza la asignación de recursos y las alternativas de estrategia.

Las Líneas de Acción se hacen congruentes con las que señalan en el PLED, y deben guardar estrecha relación con el análisis sectorial que se realicen en los programas sectoriales a mediano plazo, jerarquizando las acciones, localizandolas geográficamente y buscandolas secuencialmente en el tiempo.

Por otra parte al jerarquizar el conjunto de acciones se destacarán algunos sectores y regiones prioritarias sobre - - otras.

## C O N C L U S I O N E S .

La Planeación, en el ámbito municipal, no pretende ser - uno más de los diferentes programas presentados para iniciar un nuevo sexenio, sino que es el resultado de la experiencia que se ha tenido en nuestro país al respecto; no llega como en ocasiones pasadas sólo a examinar el estado en que nos hallamos, sino que con el recuento de los medios y recursos disponibles precisar lo que hace falta y realizarlo.

Nuestra patria ya no está para probar si un tipo de administración sería la más apropiada para llevarla a un avance - eficaz, sino para que todos sus proyectos partan de bases fijas y claras con un solo propósito: el progreso.

El actual sistema mira a la Planeación como un proceso - integrado por las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación por lo que en su cuerpo nos habla ya de su fuerza organizadora y coercitiva de que está conformado.

Sus esfuerzos por lo tanto serán: el desarrollo regional, protección del medio ambiente y desarrollo ecológico, política de empleo, aprovechamiento de recursos escasos, política científica y tecnológica, desarrollo rural integral y política de empresas públicas.

Tabasco ha trabajado para ir a la par con lo que en el - Centro Administrativo se está llevando a cabo en materia de - Planeación y esto lo demuestra al poner en práctica todas aquellas disposiciones emanadas, concientizándose de cada paso que

da y al mismo tiempo dándole el enfoque estatal o municipal - para que en cada esfera de Gobierno actúe de manera similar y congruente.

Se percibe el interés por parte de las autoridades del - Gobierno del Estado de realizar obras de infraestructura y de comprometerse con el pueblo al darlas a conocer a través de - pancartas colocadas en las principales avenidas de las ciudades y en las carreteras, en las que se describen los recursos que serán empleados y en que fecha se terminarán dichos proyectos, con ello como dijimos también se advierte para cada una de las cabeceras municipales un fuerte compromiso para - con la comunidad y un punto de crítica para el actual sistema por lo que aún algunos municipios no estén dispuestos al cambio por la apatía que existe para con el mismo pueblo, cumpliendo con disposiciones meramente administrativas y dejando a un lado las acciones que podrían ser importantes para un -- verdadero cambio.

El progreso de un Municipio no solo depende de la buena planeación que se haya desarrollado, sino del interés que se - tenga por parte de las autoridades de las cabeceras municipales y de los dirigentes del propio Gobierno del Estado.

Sabemos que todo proceso es lento y en México algunos Planes han sido truncados por el cambio de autoridades y sistemas que implica un nuevo sexenio, en vez de analizarlo y mejorarlo si es necesario para que dé los frutos que de él se esperan.

El actual Sistema de Planeación parte de la Consulta Po--

pular; un pueblo avanza mientras más se conoce a sí mismo, es to es lo que propone el Sistema y el carácter democrático se da al ser el pueblo quien aporta las soluciones a los problemas que lo aquejan y el Gobierno vendrá a ser el instrumento a través del cual se lleven a cabo las acciones.

En Tabasco los planes y las leyes se han formulado de -- tal manera que mantienen una gran similitud con el plan y la ley general, solo que se ha dado el enfoque estatal y municipal correspondiente, pero no solo eso, sino que han diseñado más puntos de control como la revisión de los programas en un plazo cada vez más corto y se han diseñado los indicadores so cio-económicos practicados en las localidades. Estos últimos no son sino comprobantes de lo que en cada comunidad perteneciente a un municipio dado se ha desarrollado, cuáles son sus necesidades, cuáles son los recursos con los que cuentan, cu les son sus principales problemas y cuál es la solución que ellos proponen. Es importante subrayar que son las personas pertenecientes a esa localidad las que plasman las respuestas a éstos puntos clave del desarrollo y son captados directamente por la Secretaría de Programación para procesarlas y dar información al Gobierno del Estado y a los municipios para -- que esta información sea un punto de apoyo a la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos a seguir.

Lo planeado en contadas ocasiones no se realiza debido a los recortes presupuestales que realiza la federación cuyos cambios no son percibidos de antemano y que dejan grandes -- obras inconclusas.

Realmente se descubre ese ambiente de buena planeación - en el progreso de las ciudades; en la opinión de sus habitantes respecto al gobierno y sus dirigentes, en su pasividad o agresividad para la actuación.

El Licenciado en Administración está jugando un papel importante dentro de toda empresa por su poder de análisis y sobre todo por contar con bases metodológicas firmes que le hacen visualizar problemas y corregirlos; al hablar de empresas nos estamos refiriendo tanto a las privadas como a las públicas, como lo son las instituciones visitadas para la consecución de este trabajo.

Durante nuestra visita al Estado de Tabasco nos fue grato encontrar que la mayoría de los profesionales que colaboran en el aparato gubernamental son Licenciados en Administración egresados de la UNAM o de la Universidad Autónoma del Estado de Tabasco. Lo que nos habla ya del gran potencial de trabajo que le espera al Lic. en Administración, al Lic. en Administración Pública y a las nuevas carreras que para el fin específico de tomar dichos puestos se están creando.

## GLOSARIO DE TERMINOS

## SIGLAS Y ABREVIATURAS.

APF	Administración Pública Federal
CECADE	Centro de Capacitación para el Desarrollo
COPLADE	Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo
COTEIP	Comité Técnico para la Instrumentación del Plan
CUD	Convenio Unico de Desarrollo
CUDEM	Convenio Unico de Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IBEP	Información Básica para la Evaluación de Proyectos
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
PAI	Programa Anual de Inversiones
PDR	Programa de Desarrollo Regional
PEI	Programa Estatal de Inversión
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PLED	Plan Estatal de Desarrollo
PMI	Programa Municipal de Inversión
PMP	Programa de Mediano Plazo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PRODECOT	Programa de Desarrollo de la Zona Costera
PRODEM	Programa de Desarrollo Municipal
PROSEC	Programa Sectorial Concentrado
PROSEMEP	Programa Sectorial de Mediano Plazo

SICEG	Sistema de Control y Evaluación Gubernamental
SIESPLADE	Sistema Estatal de Planeación Democrática
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática

## B I B L I O G R A F I A

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
Editores Mexicanos Unidos, México 1984.
- CONSTITUCION POLITICA Y LEYES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE TABASCO  
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco
- FORTALECIMIENTO MUNICIPAL  
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco
- LA PLANEACION DEMOCRATICA Y EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL  
EN TABASCO  
Publicaciones del COPLADET. 1984
- LEY DE PLANEACION Y LEY ESTATAL DE PLANEACION  
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco
- PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1983 - 1988  
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco  
Publicaciones del Estado de Tabasco. Septiembre 1984.
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE CARDENAS 1983 - 1985  
Ayuntamiento Municipal
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL CENTRO 1983 - 1985  
Ayuntamiento Municipal
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE EMILIANO ZAPATA 1983 - 1985  
Ayuntamiento Municipal

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988  
Poder Ejecutivo Federal  
Primera Edición: Mayo 1983  
Secretaría de Programación y Presupuesto
- PROGRAMA NORMATIVO DE LA REGION GRIJALVA  
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco  
Publicaciones del Estado de Tabasco. Septiembre 1984
- PROGRAMA NORMATIVO DE LA REGION USUMACINTA  
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco  
Publicaciones del Estado de Tabasco. Septiembre 1984
- PROGRAMA NORMATIVO ESPECIAL DEL CENTRO  
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco  
Publicaciones del Estado de Tabasco. Septiembre 1984
- PROGRAMA NORMATIVO ESPECIAL DE LA ZONA COSTERA  
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco  
Publicaciones del Estado de Tabasco. Septiembre 1984
- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA (RAP 55/56)  
"El Sistema Nacional de Planeación Democrática"  
México, Junio - Diciembre 1983  
Publicaciones del INAP