

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES - ACATLAN

**EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO:  
INSTRUMENTO PARA LA DESCENTRALIZACION (CASO TABASCO)**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A  
JORGE REBOLLO MEZA

ACATLAN, EDO. DE MEXICO, NOVIEMBRE 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 T R O D U C C I O N

A pesar de que la planeación ha sido un proceso utilizado en todo el mundo, continúa siendo tema de discusión de diversos autores. Algunos de ellos afirman que "resulta evidente que entre las personas interesadas en los problemas económicos, aún existe una gran confusión sobre la naturaleza del crecimiento económico" (1); sin embargo pueden ser establecidas, en general, dos corrientes respecto de lo que debe entenderse como planeación económica. Para la primera, planeación económica significa que "el gobierno ha organizado sus decisiones en forma tal que toman en cuenta todos los efectos económicos de cada uno de sus actos y su programa de acción esté estructurado coherentemente, para lograr un desarrollo económico, tan rápido como lo permita la consecución de otras metas" (2). Esta definición, de H. Hagen, implica que "el estado debe planear compulsoriamente sus actividades y en forma indicativa las del sector privado y sin modificar sustancialmente las relaciones entre los dos, ni mucho menos las condiciones de libertad de decisión en que éste último se mueve" (3).

Para la segunda corriente, "entre los cuales se cuenta Paul Baran, Bettelheim y Oscar Lange, la planeación económica es la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad ya que la elaboración de un plan no podría tener como único objetivo la organización y regulación de la producción, sin adaptar ésta a la satisfacción de las necesidades sociales" (4).

Nuestro país, como nación, adoptó a partir de los primeros gobiernos post-revolucionarios, la convicción de que el empleo e instauración de planes permitiría normar las actividades económicas y sociales que harían posible el crecimiento nacional, aceptándose la idea de la obligatoriedad para el estado en sus actividades públicas y de respeto a las libertades del sector privado. Esta concepción estuvo influida desde luego, por la estructura que la organización política de nuestra sociedad había configurado - luego de la Revolución de 1910, dándole a los planes económicos una vigencia de seis años. El General Plutarco Elías Calles señaló al respecto -- desde entónces: "ya es hora de armar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial, programa que debe estar basado en la estadística, en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podamos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras..." (5).

Abelardo L. Rodríguez también estaba de acuerdo, manifestando: "el Plan Sexenal necesita penetrar en la mente de la nación; ser comprendido y animado por todos los factores de la actividad económica... sería conveniente que los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, fijaran a su vez las precisiones escalonadas a seis años, de lo que pueden -- realizar las masas trabajadoras del campo en construcciones de utilidad común. Los gobiernos de los Estados fundarían el orgullo de su administración con cooperar con cuanto fuera posible para ayudar y estimular el cumplimiento de sus previsiones. Con ello, el movimiento constructivo -- sería uniforme y todos sentirían la responsabilidad solidaria del éxito" (6).

Es así como el Gobierno Federal decide optar por la planeación como fórmula para la obtención de mejores condiciones para la sociedad mexicana. La planeación se entendía, de esta manera, como coordinación y encauzamiento de las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras" (7).

Desde ese momento, se presentó en la administración federal la necesidad de resolver el problema que representaba la coordinación intersecretarial y demás organismos, para lograr una acción ordenada de la actividad pública. El artículo noveno de la Ley sobre Planeación General de la República, enfatizaba que "para unificar, coordinar y encauzar todos los esfuerzos aislados de las diversas dependencias del gobierno, la experiencia ha demostrado que existe la imperiosa necesidad de crear un órgano especialista capaz de lograr esa coordinación por medio de una labor tenaz de divulgación y de educación entre los elementos oficiales y privados" (8). Fue así que a partir de los años treinta, los distintos presidentes de México adoptan la elaboración de planes, otros de programas, procurando que existiera un documento rector de sus gobiernos. Pero como se expresaba en la Ley, a la vez que se encomendaban los programas a los titulares de las Secretarías de Estado, se buscaba lograr una coordinación entre las entidades para hacer más fructífera la ejecución de proyectos.

4.

La coordinación es un problema fundamental, "porque de no existir en niveles adecuados y en calidad suficiente, la coordinación que dichos mecanismos procurarían al trabajo administrativo en el país - y en el gobierno federal en particular - no tendría carácter de acción unitaria... Tampoco sería posible cumplir la obligación de la administración pública de crear el marco de condiciones políticas y administrativas de tipo general, en donde dicho desarrollo es posible, y fuera del cual no puede darse". (9) De esta manera, se podría definir a la coordinación como "un proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones, órganos o personas, que tiene como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo la unidad de acción necesaria para contribuir al mayor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos y producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas". (10)

Bajo este marco, de que el desarrollo económico del país se lograría planeando y de que la coordinación debería ser su instrumento, se agregaría el problema de la organización, es decir, cómo definir el modelo de coordinación para lograr la aplicación exacta de los programas que se definieron en los diferentes planes. De esta manera, nos estamos refiriendo directamente a la forma de organización del Gobierno Federal, por lo que considero conveniente comentar brevemente sobre la estructura y funciones del Gobierno Federal y sobre los medios e instrumentos para la coordinación.

El Gobierno Federal en México, cuenta con una organización centralizada de una parte, y de la otra, cuenta con un sector paraestatal. El Poder

Ejecutivo ha sido el encargado de la instrumentación de los distintos --- planes y programas, a través de los Secretarios y Jefes de Departamento, quienes tienen poder delegado para realizar las tareas de la Administra-- ción Pública. Al lado del Poder Ejecutivo Federal están los Poderes Ju-- dicial y Legislativo, con los que el ejecutivo mexicano mantiene la rela-- ción de un sistema presidencialista.

Por otra parte, debe recordarse que de siete Secretarías de Estado en --- 1930, el Ejecutivo Federal se ha desarrollado en forma extraordinaria. - Actualmente las Secretarías suman 18 y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se contabilizan en más de ochocientas -- cincuenta.

Por cuanto a los medios e instrumentos, "el gobierno mexicano tiene, de - acuerdo con la Constitución y la realidad política nacional, medios y re- cursos para resolver problemas" (11). Sin embargo, habría antes que con- siderar que el Gobierno Federal tiene dos jurisdicciones, la material y - la territorial.

"Por razón de materia, la Constitución señala ciertas tareas expresas a - la Federación. En general, estas atribuciones se refieren a las tareas - públicas más importantes y de carácter nacional, que por virtud de la ge- neralidad y complejidad de los fenómenos económicos y sociales actuales - son muchas y muy variadas. Las atribuciones no expresamente señaladas -- como federales se reservan a los gobiernos locales" (12).

"La jurisdicción federal territorial se refiere a la organización del Distrito Federal la cual corresponde única y exclusivamente a la Federación" (13). Por lo que hace a los mecanismos o medios para la atención de problemas por el Gobierno Federal, hasta antes de 1980 se conocían en general dos tipos: legales o usuales y obligatorios o potestativos (actualmente son cuatro las formas empleadas). Estos mecanismos están vinculados estrictamente al problema de la coordinación tanto en lo interno como en lo externo. La relación interna se refiere a la creación de organismos de coordinación que pueden ser permanentes o temporales, para resolver problemas económicos específicos. Los mecanismos son permanentes, -- como en el caso de los proyectos, leyes o decretos. La coordinación externa, se refiere a la relación con los Poderes Legislativo y Judicial, -- los gobiernos de los estados y los municipios y los sectores social y privado.

Es mediante esta forma de organización federal, de la existencia de ciertos mecanismos de coordinación y de la idea de planear para crecer, que el Gobierno Federal ha llevado adelante un modelo de planeación económica basado fundamentalmente en los sectores de la Administración Pública Central, en donde las entidades federativas han quedado rezagadas en su participación dentro de este proceso. Esto mismo ha llevado a caracterizar a nuestro gobierno como un gobierno centralizado, que en particular se ha señalado en dos acepciones: la centralización política y la centralización administrativa.

Partiendo de su definición, la centralización política se entiende como --

"el ejercicio del poder político por una sola persona, por un órgano institucional, o por un grupo de personas independientemente de la naturaleza de su autoridad, es decir tenga o no legitimidad" (14). La centralización administrativa por su parte, "tiene que ver con el ejercicio pleno de la autoridad, responsabilidad y funcionamiento de alguna unidad organizacional" (15).

La definición más clara que sobre este concepto se puede hacer corresponde a Alexis de Tocqueville, quien afirmaba: "la centralización es una palabra que se repite sin cesar en nuestros días, y de la que nadie, en general, trata de precisar el sentido. Existen sin embargo dos clases de centralización que importa conocer bien. Ciertos intereses comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses son especiales para cierta parte de la nación. Concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré centralización gubernamental. Concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos es fundar lo que llamaré centralización administrativa" (16).

La suma de ambos elementos, de poder político y de autoridad administrativa, en manos del presidente de México ha permitido tanto la centralización de las decisiones como la centralización administrativa y la centralización económica. Por otra parte, se presenta también la concentración territorial, pues es en el Distrito Federal, en donde se ubican los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A este respecto Tocqueville señala:

"Por mi parte, no puedo concebir que una nación acierte a vivir y sobre todo a prosperar sin una fuerte centralización administrativa. Pero --- creo que la centralización administrativa no es propia sino para enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir entre ellos el espíritu de ciudad. La centralización administrativa --- logra, es verdad, reunir en una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas" (17).

El Gobierno Federal se percató de este desequilibrio e intentó corregirlo, mediante una política de descentralización para provocar una mayor -- racionalización de la acción administrativa, para tratar de esta manera de hacer compatible el crecimiento sectorial y el crecimiento regional.

De acuerdo con lo anterior, la descentralización se convierte en instrumento político que la Federación plantea, con el objeto de lograr un --- equilibrio del crecimiento económico del país.

Haciendo referencia a su definición, descentralizar significa la "traslación de parte del poder o de la autoridad, a unidades que siguen perteneciendo al todo organizado. El propósito de la descentralización es el - cumplimiento de los fines gracias a una mayor y relativa independencia" (18). Para otros estudiosos, "descentralizar no es independizar, sino - solamente alejar o atenuar la jerarquía... de vigilancia y control" (19); "es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de

competencia especializada por su objetivo" (20). Las distintas acepciones que sobre descentralización existen, ha llevado al establecimiento de distintas modalidades, como descentralización por región, por servicio y por colaboración; sin embargo, esas modalidades un tanto teóricas se han visto modificadas por la realidad administrativa nacional y se habla de la descentralización política, administrativa, económica y cultural, existiendo puestos o niveles intermedios como la delegación administrativa y la desconcentración por territorio.

En sentido estricto, la descentralización es "un proceso conforme el cual la Administración Pública Federal transfiere a la Administración Pública Estatal facultades, conservando aquella un control denominado por los doctrinarios control de tutela" (21). Veamos algunos ejemplos de intentos de descentralización del Gobierno de la Federación.

Durante la década de los veinte hasta fines de los años sesentas, la administración pública mexicana se acercó a la descentralización a través de la descentralización por delegación, tratando de hacer de las delegaciones federales "verdaderos órganos administrativos, capaces de resolver in situ los problemas de tipo local" (22). Lo anterior no arrojó ningún beneficio, sino que los primeros intentos por descentralizar se llevaron a cabo a través de proyectos de desarrollo regional denominados comisiones hidrológicas.

Las cuencas hidrológicas se crearon con el objeto "de elevar los rendimientos agrícolas por un lado, y la generación de energía para el esta--

blecimiento de industrias por otro, que sería la base del auge de polos de desarrollo regional" (23). Es así que a partir de 1947 se crean las siguientes comisiones: Comisión del Papaloapan (1947), Tepalcatepec (1947); del Sistema Lerma-Chapala-Santiago (1950); del Río Fuerte (1951); del Grijalva (1951); de la Cuenca del Valle de México, Cuenca del Río Pánuco y la Comisión del Río Balsas (1960). Con estas comisiones se buscaba adicionalmente, la posibilidad de coordinar el trabajo de distintos estados en forma simultánea y colaborar a la descentralización y el desarrollo regional.

Se ha intentado de la misma forma impulsar polos de desarrollo como el Istmo de Tehuantepec, cuya responsabilidad se dejó a una Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec; la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; una Comisión de Desarrollo Integral para la Península de Baja California; se establecieron también planes para el desarrollo de la región noroeste, como el plan de desarrollo integral de Sonora, así como otros a nivel regional como el Plan Huicot, el Plan Chontalpa, la Comisión de Zonas Áridas; el Plan Texcoco y el Plan de Desarrollo Regional de La Angostura. Por último, en varios estados se crearon Comités de Desarrollo.

A pesar de todas esas acciones de política de descentralización para impulsar el desarrollo del país, los resultados no han sido los verdaderamente esperados debido a una circunstancia: los participantes fueron los sectores y los estados únicamente los receptores. Los problemas de la --

verdadera coordinación continuaban prevaleciendo y los objetivos y metas de los planes nacionales presentaron diferencias en cuanto a su definición y cumplimiento efectivo.

En los últimos años, el Gobierno Federal ha intentado vincular la planeación nacional con las necesidades regionales y estatales, tratando de incorporar al proceso de planeación a los propios municipios.

La experiencia demostraba que no solo bastaban las intenciones de coordinar, o de que sean los sectores los responsables únicos del crecimiento del país y los propiciadores de la actividad económica de los estados, - por lo que se procede a tomar en cuenta la participación de las entidades y a los municipios como integrantes de un todo, de un sistema, y se intenta aplicar, a partir de 1976, el enfoque sistémico a la organización y al desarrollo de la planeación; se habla entonces de un sistema nacional de planeación y más recientemente, democrática.

Un sistema se define como "un conjunto interconectado de elementos con relaciones estructurales características, que se influyen recíprocamente. - Hayy y Fagen definen al Sistema como un conjunto de objetos con las relaciones existentes entre los objetos y sus atributos" (24).

Lo nacional se refiere al hecho de que intenta conjugar a los distintos componentes, es decir, la planeación se intentará a través de las tres partes del sistema: Federación, Estados y Municipios. El adjetivo de democrática, hace referencia a la participación en la planeación de la pobla-

ción y de los sectores social y privado, quienes concurren a participar mediante reuniones o asambleas populares.

Podría decirse de esta manera que el objetivo final de un sistema de planeación, es buscar no solamente la coordinación, sino de ir más allá, que las acciones respondan a metas bien definidas, a través de un método que conjunte intereses nacionales, estatales y municipales.

Se ha señalado que la centralización impulsó la consolidación del Estado mexicano y permitió el fortalecimiento del Gobierno Federal. Sin embargo, se han presentado problemas como resultado de nuestro modelo de centralización gubernamental. Puede decirse en síntesis, que tres son los problemas fundamentales: el desigual desarrollo regional; la debilidad presupuestal de los estados; y, el crecimiento de la organización administrativa federal. Existen muchas más situaciones problemáticas, pero en general creo que estas tres pueden abarcarlas a todas ellas.

Obligado por las circunstancias en los últimos quince años, el Gobierno Federal ha intentado ordenar el proceso de la planeación nacional, mediante ciertos cambios en la forma de participación de sus órganos y entidades, con el objeto de otorgar un papel real a los estados en el proceso de la programación-presupuestación; especialmente de 1980 a 1985, la Federación está buscando desarrollar un programa de descentralización, a fin de ampliar la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Lo difícil de este proceso, consiste en definir la manera de cómo hacer - posible tal empresa, es decir, qué mecanismos establecer, o qué procedi-- mientos administrativos o de carácter legal instaurar que permitan la re-- lación entre ambos órdenes de gobierno, y sobre todo que permitan respe-- tar en forma efectiva la soberanía estatal y fortalezcan del mismo modo a nuestro sistema federal, haciendo posible una verdadera planeación. Y es éste precisamente el papel que le corresponde desempeñar al Convenio Uni-- co de Desarrollo, objeto de estudio.

En el primer capítulo de este trabajo se describe lo que ha sido la pla-- neación en México, como medio para el desarrollo nacional. En el segundo, se hace referencia a los primeros intentos por programar el desarrollo re-- gional y de la forma en que es entendida y definida la planeación regio-- nal por parte del Gobierno Federal. En el mismo apartado se presentan -- los primeros elementos del antecedente inmediato del Convenio Unico de De-- sarrollo: el Convenio Unico de Coordinación.

En el capítulo número tres se estudia el Convenio Unico de Coordinación;-- sus orígenes, estructura y evolución.

En el capítulo cuatro se define al Convenio Unico de Desarrollo; se esta-- blece su diferencia del Convenio de Coordinación; se describen las partes que lo conforman y se analiza su importancia dentro del sistema nacional-- de planeación.

Posteriormente, en el capítulo cinco, se hace un breve estudio comparati-- vo del Convenio de Desarrollo en relación con los elementos que exige al

Estado de Tabasco para la elaboración de su Plan Estatal, así como el papel desempeñado por el CUD en el fortalecimiento del desarrollo del estado. En la parte última, de las conclusiones, trataré de sugerir algunos lineamientos sobre las acciones que se deben emprender para fortalecer al Convenio - y, sobre todo, reconocer hasta dónde ha sido el CUD para Tabasco un instrumento básico para su desarrollo y para hacer efectiva la descentralización - en su sentido estricto. Finalmente se comentará la relación que guarda el CUD con los restantes estados de la región sureste de la que Tabasco forma parte.

## C A P I T U L O I

### LA PLANEACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO: 1930-1970

Durante el maximato, se dedicaron los gobiernos que lo abarcan a cambios institucionales que modificaron el papel del Estado en la vida económica del país. En este periodo cabe resaltar, se encuentran los orígenes de los primeros intentos por planear.

Esto ocurrió en el año de 1930, en que se expidió la Ley sobre Planeación General de la República para elaborar el primer Plan Nacional de México. Este plan fue encomendado para su estudio y elaboración a la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (P N R) con auxilio del propio Gobierno Federal y fue aprobado en diciembre de 1933 bajo el nombre de "Plan Sexenal para Normar las Actividades Económicas y Sociales del País 1934-1940", cuya formulación estaba orientada a regular el ejercicio del próximo periodo presidencial, en donde el General Lázaro Cardenas posteriormente participaría. Contenía una serie de objetivos entre los cuales destacan el reparto agrario; la consolidación de la producción ejidal como base de la economía agrícola del país; la organización de la producción y distribución de los bienes; el encauzamiento de la inversión a través del crédito para el fomento agrícola y ganadero, además de estimular la industrialización en su primera etapa de estos productos; y, la expropiación de los recursos naturales y el apoyo a la educación popular.

Ya como Presidente, el Gobierno del General Cárdenas procuró dar atención a los problemas de orden económico y social como la salud pública, el establecimiento de las bases de un sistema de comunicaciones y transportes, además que posibilitó el surgimiento del sistema nacional de generación de energía eléctrica y el reparto en la propiedad de la tierra. Asimismo, el mercado interno tuvo un impulso sin precedentes que propició un ulterior crecimiento del país abriendo el camino a la construcción industrial que tuvo un auge inusitado a partir de los años cuarentas.

El primer paso se había dado, la continuidad de las acciones y el cumplimiento de los objetivos quedaba en manos de cada uno de los subsecuentes gobiernos y de la adecuada instrumentación que de los planes se hiciera. El plan de 1934-1940 contenía un capítulo especial en donde señalaba la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del plan.

Previendo el desfasamiento entre sus políticas y lo que el futuro gobierno emprendiese, el General Lázaro Cárdenas ordenó la formulación de un nuevo plan sexenal, que viene a ser el segundo en su tipo, elaborado por el entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La estructura de este segundo plan no varió sino que es casi idéntico al primero y se presentó como el medio para elevar el nivel de vida del pueblo mexicano (1). No tenía definidos objetivos globales, sin embargo, las metas que se proponía alcanzar eran evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza, compatible con la posibilidad de utilidades razonables -

que conservara y atrajera inversiones; proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios de los trabajadores para mejorar su condición económica y social; impulsar el desarrollo industrial del país; consolidar la independencia económica nacional, asegurando al Estado una mayor dirección de la economía; asimismo, el plan anotaba la necesidad de planear y coordinar absolutamente las actividades del sector público, esto es, a los problemas relativos a la planeación de las actividades gubernamentales y a la coordinación de las diversas dependencias del gobierno.

"Se destacaba la importancia de mejorar el régimen federal establecido por la Constitución, mediante la coordinación de las actividades del gobierno federal con la de los gobiernos locales y los municipios que debían realizarse por convenios que no tendieran a establecer sistemas -- rígidamente uniformes en todo el país sino que se adaptaran a las características, necesidades y posibilidades locales.

También se señalaba lo necesario que resulta alcanzar la unidad de acción entre las diversas dependencias del gobierno (Federal), la que --- había de obtenerse mediante un sistema, sistema que debía ofrecer al Presidente todos los elementos de juicio necesarios para lograr la coordinación de la obra de conjunto; se pretendía también que el gobierno... fuera quien planeara cuantificada y concretamente sus actividades apegándose a las prevenciones del Plan" (2). En este documento, por tanto, la coordinación vuelve a ser un punto de primera importancia.

En el gobierno del Lic. Miguel Alemán no se estructuró propiamente un plan nacional que estableciera un marco definido que orientara la acción estatal, sino que se diseñó un programa de inversiones, con el objeto de apoyar el fortalecimiento del desarrollo del país. Para ese fin se creó una Comisión Nacional de Inversiones cuyos objetivos fueron controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de organismos y empresas estatales.

La iniciativa para volver a actuar bajo programas generales, nacionales, previamente establecidos, ocurrió con la presidencia del Lic. Adolfo Ruiz Cortines, en donde se preparó el Primer Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958. Los objetivos generales del Programa de Inversiones fueron, entonces, mejorar el nivel de vida de la población; lograr una tasa de incremento en el desarrollo económico del país en una forma coordinada, de esa manera podría lograrse un aumento de la producción con lo que se obtendría cierta estabilidad en los precios; lograr el financiamiento de la inversión sin recurrir al déficit externo y conseguir la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión.

La Comisión Nacional de Inversiones, con el nuevo régimen cambia de nombre, denominándosele Comisión de Inversiones; además de ello, se le confieren un mayor número de atribuciones en materia de inversión pública, siendo la encargada de captar la información de todas las Secretarías, organismos descentralizados y empresas paraestatales, respecto a sus programas de inversión y recursos disponibles y previstos. Sus objeti-

vos específicos eran estudiar y evaluar proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; coordinar las prioridades de las inversiones públicas por sector y de todos los organismos públicos; y, someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas.

En 1959, dentro del régimen del Lic. Adolfo López Mateos, tiene lugar el surgimiento de un Programa de Inversiones para 1960-1964 (3). Del conjunto de esas proyecciones surgió el Plan de Acción Inmediata, el cual constituyó el primer intento de elaborar un programa nacional de desarrollo que abarca también el sector privado. Los planes anteriores definían objetivos que deberían cumplirse y en los cuales el Estado debería intervenir, dejando a la participación privada en el ámbito de su esfera propia, puesto que sus resultados venían siendo sumamente satisfactorios. Los objetivos generales que se plantearon para este plan, que se configuró para 1962-1964, fueron: primero, el establecimiento de decisiones conjuntas acerca del monto de la inversión pública y privada; 50.2% de tipo público y 49.8% de inversión privada para promover y acelerar el crecimiento económico del país, constituyéndose la inversión en el eje central del desarrollo, toda vez que el evidente crecimiento de la economía en los últimos 20 años registraba un sistema de crecimiento cada vez más lento por lo que el papel del Estado sería lograr corregir esa situación; la tasa de crecimiento demográfico comenzaba a ser considerada como problema.

La política industrial, establecía que la producción nacional se orientara fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones y utiliza--

ción de la capacidad instalada ociosa conjuntamente con una descentralización industrial. Como política de distribución del ingreso, buscaba extender la demanda interna, ofreciendo más oportunidades de empleo y fortalecer el poder de consumo y un mercado interior más vigoroso.

El plan de Acción Inmediata se había concebido como parte de un plan a largo plazo para que con sus resultados, a partir de 1966, se alcanzara un ritmo de mayor crecimiento económico. El Plan fue elaborado por una Comisión Intersecretarial quien a su vez, fue la responsable de redactar el Plan de Desarrollo Económico y Social que estaba pensando funcionara durante el siguiente periodo, el del Presidente Díaz Ordaz. Los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social eran: lograr un PIB del 6.5 % anual; buscaba complementar lo anterior mediante el crecimiento acelerado del sector agropecuario, con lo que se esperaba mejorar las condiciones de vida de la población rural. Con esto, se trataba de asegurar tanto el abastecimiento de los alimentos de primera necesidad como las materias primas para la industria y la producción de exportación (4). Si uno de los objetivos era el crecimiento del PIB, lógico resulta la búsqueda de una industrialización acelerada, de tal manera que con esto, la industria y los servicios estuviesen en condiciones de absorber los excedentes de población rural y el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Idénticamente contempló distribuir equitativamente el incremento del ingreso nacional y atenuar el desequilibrio regional; mejorar la educación, los servicios sociales de salubridad y asistencia, la habitación y el bienestar social para elevar el nivel de vida de la población, fomentando el ahorro interno, para apoyar el desarrollo con recursos nacionales y combatir las presiones inflacionarias.

Junto a lo anterior, la estrategia del régimen fue la de proporcionar los mayores incentivos a la inversión privada nacional y extranjera mediante protección arancelaria, exenciones de impuestos y subsidios manteniendo un nivel máximo de los salarios. Hasta aquí los primeros pasos.

Lo que hasta el momento se ha descrito, son en forma general, las orientaciones que tuvieron las políticas de los distintos periodos presidenciales, como la suma de los elementos de lo que se podría denominar nuestro "modelo de desarrollo". Es el panorama en 40 años de concertaciones económicas, mediante la utilización de planes y programas sectoriales y nacionales. En una primera instancia puede suponerse que todos y cada uno de los objetivos se fueron complementando periódicamente a través de los planes.

Parecería, de acuerdo a lo anterior, que el desarrollo nacional ha sido un desarrollo basado en planes, una planeación del desarrollo que por el hecho mismo de establecerse, podría considerarse motivo suficiente capaz de provocar los resultados positivos que se esperan de ella. Sin embargo, existen opiniones encontradas en el sentido de si el desarrollo nacional ha sido o no un desarrollo basado en planes; habría que anotar entonces lo que se entiende por un plan económico.

Un plan económico, en una acepción amplia, implica que su contenido incluye objetivos nacionales, regionales, sectoriales e institucionales, bajo una característica medular, consistente en el establecimiento y la definición de los instrumentos para alcanzarlos.

En este sentido, dentro del proceso de planeación nacional habría que -- preguntarse sobre cuáles han sido los instrumentos definidos para lograr la complementación adecuada de los objetivos nacionales con los regionales y sectoriales. De acuerdo con esto, no podemos hablar de una estrategia general que haya orientado las políticas de desarrollo de los distintos regímenes presidenciales, sino que cada uno de ellos se encaminaba particularmente conforme a las circunstancias, teniendo como idea central lograr la industrialización de nuestro país, presentándose acciones de tipo nacionales y sectoriales de manera indistinta. Algunos de los planes como el de 1934-1940 y de 1940-1946 anotaban que los gobiernos -- locales, en cooperación con la Federación, deberían incluir en sus presupuestos programas de apoyo, pero no se definía la forma en que se coordinarían tales acciones.

Nuestra planeación nacional ha sido por lo tanto, una planeación paralelamente sectorial. En estos primeros 40 años de experiencia, se dejó a la programación regional marginada en su casi totalidad con excepción de la experiencia de las cuencas hidrológicas; los objetivos nacionales fueron objetivos sectoriales, y por consecuencia también regionales; no --- existió una clara diferencia entre unos y otros. Los objetivos de nuestro modelo de desarrollo lo demuestran: el reparto agrario y apoyo al -- ejido; fomento agrícola y ganadero; distribución de la riqueza; protec-- ción del ingreso de los trabajadores; mejoramiento de las condiciones -- económicas y sociales de la población; consolidación de la independencia económica; protección industrial acorde a las necesidades del país; ra-- cionalización de las importaciones; estabilización de los precios; mayor incremento de la producción; financiamiento de la inversión sin déficit

y con un capital interno; crecimiento económico acelerado; proteccionismo e incentivos fiscales; ampliación de las oportunidades de empleo, --- abastecimiento de alimentos y producción de exportación, etc.; todo esto, de una u otra manera, son elementos contenidos constantemente en la elaboración de los planes y su implementación correspondió a las entidades de la Administración Pública Central, cuyo representante es el titular del Poder Ejecutivo; es decir, las acciones y programas quedaban bajo el control del Gobierno Federal y los gobiernos estatales estaban insertos en la planeación nacional a través de los sectores.

En realidad, los planes se vinieron utilizando como la base justificativa de la existencia de los propios regimenes y hacia los cuales se volvía la vista periódicamente para renovar su permanencia y vigencia durante el lapso de tiempo que exigía la misma necesidad política. Este modo particular de establecer planes para la solución de las necesidades públicas, define una realidad que muestra una incompatibilidad de lo que en principio parecía un proceso complementario.

Por ejemplo, el segundo plan sexenal se proponía consolidar la obra de la reforma agraria realizada hasta entonces, pero como a los que a él sucedieron, fueron exclusivamente eso: planes de desarrollo. El mencionado, más que cualquier otra utilización real, sirvió para poder obtener un crédito en el exterior.

La política agraria fue minimizada y la inversión privada apoyada bajo la idea que el desarrollo se lograría de esa manera y a partir de 1953 se manifestó con mayor firmeza esa política de inversión pública.

Durante 1959 y el resto de los años del periodo presidencial del Lic. López Mateos, los objetivos tienden al mismo fin pero los problemas —la -descapitalización del sector público, un producto cuyo crecimiento no superaba el crecimiento poblacional y la inflación— también se acentúan y las concertaciones del crédito externo se hacen más manifiestas pretendiéndose que en esa forma la oferta del empleo se amplíe.

Tanto el Programa de Inversiones como el Plan de Acción Inmediata no alteran la manera como venía actuando la economía mexicana, porque proponer un incremento de la inversión mediante un endeudamiento creciente es una política a la cual se recurre sin necesidad de destinar recursos y tiempo a la elaboración de planes nacionales de desarrollo (5). El mismo Plan de Desarrollo Económico y Social más que plan nacional, se puede caracterizar también como un programa de inversiones públicas buscando recursos financieros que las permitan. Los resultados no pueden negarse, pues el PIB creció a una tasa de 7.1% durante 1961-1965 y a 8.1% durante 1962-1964, producto de esa inversión pública (6). Se presentó como coralario una acentuada reducción de los excedentes exportables y en la necesidad de importar cantidades sustanciales de granos básicos en los dos últimos años de la década de los sesentas producto de la disminución -- del crecimiento del sector agrícola, hecho que se continuó manifestando en los años setentas. La inversión y la aplicación que de la planeación se hacía hasta entonces, provocó resultados de desequilibrio en el sistema económico, que se reflejan en el acumulamiento de contradicciones: un crecimiento lento e inestable de la producción; un ritmo de inflación -- nunca imaginado; déficit en la balanza de pagos; la presión en el nivel general de precios y en el índice de desempleo, aumento de la asignación

de recursos públicos y de manera radical, la crisis agrícola, que alteró sobremanera el crecimiento económico de los años setentas (7).

En las últimas décadas, la inversión extranjera en áreas estratégicas se venía realizando casi de manera normal y hasta cierto límite operante. Llegado un nivel de desarrollo oportuno se generó un estancamiento de la actividad productiva y por tanto de la inversión. Se estaba creciendo con importación de bienes de capital, pero a esto se conjuga que los niveles de inversión eran aparentes, porque de cada dólar que ingresaba al país hasta 1974, 29 centavos sólo se destinaban a la importación de insumos necesarios (8). Lógicamente se crea una mayor dependencia técnica y financiera. Se provocó una rigidez de las importaciones, existe el desplazamiento de mano de obra y se produce una recesión del consumo; junto a esto se suma una reinversión reducida del capital, la producción se estanca, pero si aunamos la baja demanda por el deterioro en el ingreso, la producción no sólo se estanca, sino que se contrae y se transforma el sistema de comercialización y abasto. Se nos permite así, diferenciar las dos etapas que componen "nuestro modelo de desarrollo": primeramente con sólo invertir se obtenían beneficios económicos sumamente reeditables, provocado por una coyuntura externa y apoyo financiero estatal; ahora, se buscan beneficios de una manera simple y se logra, producto de una nueva coyuntura: inflación con una gran inversión de recursos de participación estatal, junto a una insuficiente inversión privada.

El gobierno en el periodo de los años setentas vivió una situación económica difícil. La formulación de respuestas que permitieran recuperar el control de la economía se definió como una posición para cumplir con objetivos perioritarios como el aumento en el empleo, el mejoramiento en -

la distribución del ingreso y de las condiciones de vida de la población, además de reducir la dependencia externa. La realidad fue distinta. -- "De 1972 a 1977 la deuda pública se incrementó en 391%; el desempleo se mantuvo como un problema constante relacionado directamente a la distribución misma del ingreso. El sector público empezó a importar persistentemente productos agropecuarios dada la escasez de alimentos y materias primas, a pesar de que en 1972 aún no se presentaba una necesidad mayor de importación. En 1974 se suceden cuantiosas importaciones de maíz, -- trigo y frijol, como consecuencia del lento crecimiento del campo y por ende se presentó una incapacidad para satisfacer nuestras exigencias de alimentos básicos" (9).

Mientras el campo contó con recursos, la agricultura jugó un papel preponderante en el desarrollo nacional. En 1960-65 el campo creció 5% --- anual, pero de 1965-1970 cayó al 1.% (10). Ante datos de esa naturaleza las omisiones no podían seguir generándose. A partir de 1972 se incrementaron los recursos financieros y se definieron finalmente planes específicos para el campo. En el lapso de 3 años, 1973-1975, se decretaron sendos planes: el Plan Agrícola Nacional de 74 y el Plan Agrícola Nacional de 1975. A pesar de ellos, vinieron las grandes demandas externas - de este tipo de satisfactores.

En contraposición al desarrollo incipiente del sector agrícola está el - desarrollo del sector industrial, cuyo crecimiento estuvo apoyado por -- una inversión en infraestructura y en la suficiencia del financiamiento. Los créditos otorgados a la industria por el sistema financiero aumentaron de 42 044 millones de pesos en 1965 a 89 847 en 1970, representando

46% del total del financiamiento concedido (11). Este financiamiento no estuvo contenido como política de un plan definido, sino por ser el lugar de garantía para el capital. Por lo tanto, la industrialización fue de aseguramiento y no de atención a un proyecto previo y sistemático y - como muchas otras cosas nuestra industrialización se llevó sobre la marcha, impulsando a la empresa privada hacia un desarrollo lejano de bases sólidas de futura consolidación. El resultado que hoy vivimos refleja - una industria parcial a base de enormes recursos, exenciones, escasa tecnología, descuidando las demás actividades productivas.

El desequilibrio del sector primario y secundario no es único, sino que se suman la diversidad de problemas sociales engendrados por la dispersión sufrida entre los distintos planes y programas de gobierno con un sector terciario o de servicio sumamente amplio, cuyo ensanchamiento estuvo determinado por el apoyo que se calculaba brindaría al desarrollo nacional. De esto es posible inferir una insuficiencia de los distintos órganos oficiales encargados del proceso de planeación, dado que los planes carecen de un sentido integral respecto de la política económica gubernamental, son como se decía, planes sin planeación, porque aun y cuando se habla de planes nacionales su amplitud sólo resulta sectorial; distintas dependencias oficiales estaban facultadas jurídicamente para la elaboración de planes, y si considera a cada una de ellas, la multiplicidad de acciones estaba plenamente asegurada, configurandose de tal forma la duplicidad de funciones que ha constituido un grave problema de nuestra Administración Pública.

Pensar que la planeación económica atomizada sustituya a la global o de tipo nacional nunca propiciará elementos para cubrir eficazmente los objetivos de tipo nacional y sí, por el contrario, permitirá la permanencia de la primera. La planeación económica no debe apartarse de provocar beneficios sociales, los cuales se han producido, pero diferenciadamente.

Los problemas nacionales de hoy son los mismos problemas de ayer, pero diferentes: desempleo, subempleo, desigualdad de la distribución del ingreso, lenta absorción de mano de obra, pobreza de grandes grupos poblacionales, niveles alimenticios ampliamente deficientes; aún una importante parte de la sociedad no cuenta con servicios de salud pública; el problema del déficit de la vivienda; bajo niveles educacionales, insuficiencia en el suministro de agua potable; un sistema de comercialización --- afectado por la reducción en el consumo, insuficiencia del transporte, y en los años recientes el problema del crecimiento demográfico y de la -- tasa de inflación de aumento constante; el petróleo y la deuda externa, entre otros más.

Los anteriores son "los problemas y las situaciones que deben ser atendidas por una administración pública que, por lo mismo, seguirá creciendo y haciéndose más compleja; pero es deseable que esa administración también se haga más simple y que sus mecanismos de coordinación se perfecten y aligeren" (12). Es el problema de la coordinación, al que me referiré a partir del siguiente capítulo.

## C A P I T U L O II

### EL DESARROLLO REGIONAL

#### 1. Los primeros intentos para una integración regional: 1970-1982.

En el capítulo anterior, ha quedado señalado el esfuerzo de los distintos gobiernos federales por intentar el desarrollo económico y social de nuestro país, a través de una serie subsecuente de planes, -- así como la descripción de los programas principales que buscaban cumplir respectivamente. Se destacó, asimismo, que esa planeación ha estado apegada a una política de carácter sectorial.

Puede afirmarse de acuerdo con lo descrito, que nuestro país desde --- 1934 hasta los años setentas mantuvo una forma unilateral de concebir a la planeación, es decir, nunca se había pensado en incluir dentro - de ese proceso a las entidades que conforman a nuestra Federación, -- sino que éstas deberían apegarse a las estrategias de desarrollo definidas a nivel central. Esta situación provocó como consecuencia un - retraso considerable en todos los niveles de la administraciones estatales, con excepción de los estados de Jalisco y Nuevo León.

Absolutamente todo era definido por el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Estado o bien mediante una modalidad muy frecuente dentro de la Administración Pública: la integración de consejos o de comisiones intersecretariales, con el objeto de buscar una coordina-- ción entre todas aquellas instituciones que de una u otra forma participaban paralelamente en un programa de desarrollo.

Por ejemplo: en 1928 se crea el Consejo Nacional Económico, cuyo objetivo era estudiar la actividad económica y social de los estados y de la Federación. En 1930, con la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República, se facultaba al Presidente a controlar la -- organización y a conducir las actividades de las diversas dependen--- cias gubernamentales. En 1933 se instaura el Consejo Nacional de Eco nomía de los Estados Unidos Mexicanos constituido para asesorar al -- Presidente en materia de política económica. Con el General Cárdenas, se crea un Comité Asesor Especial, de carácter intersecretarial, como organismo consultivo y orientador de las políticas económicas naciona les. Nace, posteriormente, la Comisión Federal de Planeación Económi ca, que se aboca al estudio de problemas económicos provocados por la Segunda Guerra Mundial. En 1948 surge la Comisión Nacional de Inver siones, encargada de aprobar y controlar las inversiones públicas. - En 1953 se sustituye por un nuevo Comité de Inversiones, quien deja - su lugar a la Secretaría de la Presidencia en 1958.

Por otra parte, para precisar las funciones del gobierno en materia - de planeación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: el Acuerdo - sobre la Elaboración de los Programas de Inversiones Públicas para -- 1960-1964; el Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Esta do para que elaboren sus planes de acción tendientes al desarrollo -- económico y social del país (1); y, el Acuerdo que crea la Comisión - Intersecretarial, encargada de formular Planes Nacionales para el De sarrollo Económico y Social del país (2).

Toda esta concepción del desarrollo nacional está sin embargo lejos de lograr satisfacer las necesidades sociales aún vigentes. Han existido avances en lo económico, en lo político y en lo social, pero no han sido suficientes. Se olvidó que como miembros de una Federación, los estados también deben participar en el proceso de la planeación, participar en el desarrollo y no constituirse en simples receptores de programas definidos desde el centro de la República, o bien no conocer en forma precisa las inversiones que los sectores realizan en su territorio.

De esta manera estamos frente a un problema de centralismo y por consecuencia frente a un debilitamiento de nuestro federalismo. Recordemos que la sociedad mexicana, a través de los Congresos Constituyentes, determinó que organizándose y funcionando por medio del federalismo, se atenuarían las desigualdades regionales, aun históricamente la evolución política se caracterizó por un centralismo, pero la voluntad de unirse quedó establecida en la Norma Fundamental de 1917 y específicamente en el artículo 40 constitucional vigente. Ciertamente es que las entidades federativas gozaron a partir de entonces de soberanía política, pero el Gobierno Federal empezó a funcionar con rasgos típicamente centralistas. Se hizo costumbre durante mucho tiempo, la definición de programas por parte de los diferentes órganos integrantes del Ejecutivo Federal primordialmente, imposibilitándose una acción integral del Sector Público. Este hecho fue percibido y se intentó iniciar en los primeros años de la década de los setentas una participación regional real.

En 1970 se anunció, sin haber un Plan Nacional de por medio, un cambio en la estrategia de la política económica y social, a través del Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, teniendo como objetivo elevar el bienestar de los grandes grupos mayoritarios de la sociedad, promoviendo el desarrollo y la integración regional. Esta integración regional se pretendía realizar mediante programas coordinados. Lo que en realidad aconteció fue que se continuó con la creación de distintas comisiones: la Comisión de Energéticos; la Comisión Coordinadora del Transporte; la Comisión --- Coordinadora de la Política Industrial; la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la franja fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres entre otras más. Inclusive fue creada una Comisión Nacional de Desarrollo Regional cuyo propósito era armonizar, a escala nacional, las actividades de diversas dependencias federales entre sí y las que tuvieran encomendadas dichos organismos, para la consecución del desarrollo regional. Entre otras, las funciones más importantes de esta Comisión fueron: elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más entidades federativas, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales; sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal; criterios que permitan ampliar su rendimiento en la escala regional; emitir opinión respecto a las proposiciones de programas de inversiones federales anuales presentadas por los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico (3).

Se pretendía un desarrollo regional desde el punto de vista sectorial, esto es, un desarrollo regional centralizado:

"Las disparidades regionales aumentaron durante los primeros 60 años de este siglo, es decir, las diferencias entre los estados ricos y pobres se agudizaron al iniciarse la industrialización. Esta disparidad se debe en parte a una serie de políticas que han colocado inversiones en algunas de las regiones sólo cuando representaban un claro beneficio para el desarrollo económico nacional. Las consideraciones regionales eran secundarias y respondían a necesidades políticas más que al deseo de lograr un equilibrio regional. El patrón de inversión refleja el poco deseo de sacrificar la tasa de crecimiento a corto plazo a cambio de aumentar a largo plazo la igualdad entre regiones, así como de una distribución más racional de la actividad económica y de la población" (4).

Esto mismo es reconocido por David Barkin quien afirma que: "en la experiencia mexicana se habían ensayado diversos mecanismos para operar los programas regionales. Inicialmente, con sentido pragmático y una visión territorial de la composición de las regiones, se recurrió a la creación de comisiones para administrar proyectos específicos en cuencas o regiones geográficas. Sin embargo, la creación de comisiones fue convirtiéndose en un expediente burocrático para establecer normas, pretender controlar la acción de otras instancias y justificar la creación de empleos administrativos y el crecimiento del gasto corriente con lo cual se desvirtuaron sus fines y se hizo necesario su control financiero" (5).

A partir de 1976 se da un giro en la concepción de la planeación y es, por primera vez, que se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral: "El desarrollo regional equilibrado - es fundamental para corregir la excesiva concentración de la actividad económica, para valorizar la explotación de los recursos naturales, para favorecer el empleo productivo... proporcionando a los Estados y Municipios recursos y participación en las decisiones para su desarrollo; se pretende - evitar la dispersión de la población rural, desalentar la macrocefalia y - estimular el crecimiento de ciudades medias. Procurar el desarrollo de -- los Estados es un objetivo del Pacto Federal" (6).

Se parte de una premisa: la organización. En el gobierno del Lic. López Portillo se lleva a cabo una reforma administrativa y por primera vez se - unifica el proceso programación-presupuestación en una sola entidad, la -- Secretaría de Programación y Presupuesto; se llevan a cabo modificaciones - jurídicas y administrativas: se presenta una nueva Ley Orgánica de la Ad-- ministración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público; la Ley de Deuda Pública; las modificaciones a la Ley Orgánica -- de Contaduría Mayor de Hacienda, el Acuerdo de Sectorización y los Conve-- nios Unicos de Coordinación.

De acuerdo con lo anterior, la organización estaría enfocada a dar un or-- den y racionalidad de conjunto a los distintos órganos y entidades que -- conforman a la Administración Pública Central y Paraestatal, establecien-

do diferentes sectores administrativos a los que quedarían adscritos todas las dependencias; además, se encuadraron dentro de un sistema de programación-presupuestación, evaluación y control, la suma de los recursos aprobados y ejercidos para el sector público.

Ahora bien, si se habían realizado las reformas jurídicas y administrativas que se creyeron convenientes, esto implica, por tanto, una concepción distinta de lo que debería considerarse como un sistema de planeación nacional.

Con lo anterior quiero referirme al hecho de que si habían sectores ya definidos, la planeación no puede derivar en acciones heterogéneas sino quedar ubicadas dentro de una sola estrategia, y que la suma de programas de los sectores vendrían a dar forma a una planeación de carácter nacional. Sin embargo no sucedió de esa manera, sino por el contrario, cada sector creó su propio plan. La consecuencia fue una lucha entre planes sectoriales para hacerlos aparecer como nacionales por encima de los demás.

Se intentó corregir tal circunstancia con una coordinación en la ejecución y definición de los programas, por lo cual se creó, en 1980, un Plan Global de Desarrollo, a fin de tratar de modificar la multiplaneación de un sistema de planeación del cual se había esperado obtener mayor orden en la acción de la propia gestión del Gobierno Federal. El Plan Global intentó establecerlo a través de cuatro vertientes: de obligatoriedad, para el Sector Público Federal; de coordinación, establecida

por la vía de convenios entre los gobiernos federal y estatal; de inducción, para el sector privado; y de concertación mediante la formalización de compromisos de cooperación entre los sectores social y privado: "La idea original del sistema de planeación era partir de un plan global, y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en proceso de formación; por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración... A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, con metodologías y objetivos diferentes" (7) promoviéndose planes sectoriales y estatales no siempre articulados entre sí.

La metodología utilizada para corregir dicho proceso de planeación tomó en cuenta a los programas sectoriales, para preparar lo que se denominó Programa de Acción del Sector Público (PASP), mediante el cual se precisarían los objetivos, metas, estrategias y recursos que se requerían --- aplicar, en escala global y para cada uno de los sectores.

A pesar de los problemas dentro de esto que podríamos llamar esfuerzo -- por lograr un modelo o sistema nacional de planeación (8), de organización para el desarrollo, existió un elemento mediante el cual la Federación da origen a la colaboración coordinada con los estados para que --- éstos programaran acciones y proyectos que ellos mismos pudieran realizar y fueran prioritarios para su propio desarrollo: ese instrumento se denominó Convenio Unico de Coordinación (CUC).

## 2. Desarrollo regional y los orígenes de la coordinación Gobierno Federal-Gobiernos Estatales.

Para referirnos al Convenio Unico de Coordinación se hace necesaria la revisión de algunos conceptos sobre desarrollo regional, en virtud de que el CUC era un instrumento que pretendía, precisamente, lograr la congruencia entre los esfuerzos del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales para atender las necesidades regionales, con la finalidad de lograr un desarrollo equilibrado del país.

Para el Instituto Latinoamericano de Programación Económica y Social (ILPES), cuyos elementos de juicio son muy similares a los utilizados por las dos últimas administraciones del Gobierno de la República, desarrollo regional es el proceso que afecta a determinadas partes de un país las cuales reciben el nombre de región (8). A este respecto el propio ILPES establece tres conceptos de región. A saber: la región homogénea, la región polarizada o nodal y la región plan.

La región homogénea, se determina por la agrupación de unidades (comunidades) contiguas con características relativamente similares. Se plantea en estos casos el problema de elegir las variables características o indicadores como podría ser el producto o ingreso por habitante; la estructura productiva, los recursos naturales, los aspectos demográficos, el bienestar social u otro.

La región polarizada, está constituida por lo que se denomina unidades heterogéneas y contiguas, complementarias entre sí y que tienen entre --

ellas y especialmente con un nodo o foco (punto o centro comercial importante) intercambios más intensos que con otras unidades.

Por último, la región-plan o región-programa se define de conformidad con ciertos objetivos o metas, en un espacio territorial dado, y dependen de ciertas decisiones de política económica. (10)

La anterior definición, si bien nos ubica en el ámbito espacial en el que se establece el desarrollo regional, no nos brinda los elementos para comprender el objetivo esencial deseado por el desarrollo regional. Para ello resulta oportuno observar la definición de David Barkin, para quien el desarrollo es un proceso de dos niveles:

"El desarrollo, ya sea regional o nacional, es un proceso dual de enriquecimiento y cambio estructural. Por un lado, aumenta el ingreso al usar más productivamente recursos disponibles y acumular recursos adicionales para aumentar la producción. Por otro lado, generalmente involucra la transformación de una economía de origen principalmente agrícola y de subsistencia en una estructura más diversificada en la que se genera un superávit que permite inversiones subsecuentes. Este proceso dual tiene su contrapartida humana que también involucra enriquecimiento y cambio estructural. En este caso, sin embargo, las estructuras que deben alterarse son las de clase social y la distribución del ingreso". (11)

Entendido así el desarrollo regional, habría que establecer ahora lo que un programa de desarrollo regional pretende, a qué debe responder y ---- hacia dónde se debe orientar.

Los programas de desarrollo regional deben pretender reducir las diferencias de ingreso entre personas y regiones. "La necesidad de ello resulta de las desigualdades que surgen durante el proceso de desarrollo, --- éstos son el resultado de patrones autorreforzantes del crecimiento económico que genera la inversión, y a su vez la reinversión de utilidades en los actuales centros de producción" (12).

Los programas de desarrollo regional deben responder "a la necesidad ---a veces política--- de ocuparse de los problemas de áreas que quedaron a la zaga del crecimiento económico de un país. Son establecidos para usar - mejor los recursos naturales y humanos del área, así como para alentar - la integración de grupos aislados de la prosperidad económica. Al movi- lizar recursos no programados, se espera que tales programas contribuyan al crecimiento nacional mientras se aumentan los ingresos de las regio-- nes que habrán quedado fuera del proceso de crecimiento" (13).

En cuanto a su orientación, los programas de desarrollo regional "deben desviar la actividad económica de los centros de producción existentes a las áreas seleccionadas para el desarrollo. Si los programas de inver-- sión se concentran en actividades de producción primarias tales como --- agricultura y minería, entónces las posibilidades de crecimiento autosos-- tenido están limitadas; si no se lleva a cabo un proceso de reinversión

para establecer una base productiva creciente, resulta pobre la perspectiva del desarrollo regional. Para asegurar el éxito de tal proceso, -- con frecuencia es esencial que el gobierno proporcione subsidios especiales y que haya inversiones de infraestructura" (14), asimismo, combinar medidas adicionales como una política coactiva de ubicación para alentar la descentralización.

Como se señaló en el capítulo precedente, uno de los objetivos más señalados en los distintos planes, era lograr una equitativa distribución del ingreso, sin embargo, en vez de seguir tal dirección, el esfuerzo de --- desarrollo mexicano se ha apartado de ese fin. Y es que nuestro país -- "desarrolla la libre empresa al proporcionar estímulos a la inversión -- privada la que a su vez proporcionará empleo y productos; tal es la filosofía que hay tras el programa de desarrollo regional... Sin embargo -- esta filosofía se ha dirigido a un proceso de desarrollo con tendencias sistemáticas a concentrar el ingreso. La distribución del ingreso en México resulta muy concentrada actualmente en comparación con otros países industrializados o en proceso de industrialización" (15).

A las definiciones anteriores, se suma la definición del gobierno de López Portillo, quien conceptualizaba que el desarrollo regional es la --- creación de las condiciones necesarias que sustenten un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos; es, además, fortalecimiento del federalismo en sus dimensiones económica y social, lo -- que significa una disminución en las desigualdades regionales, en términos de mínimo de bienestar para toda la población (16).

El diagnóstico que presenta el Plan Global de Desarrollo indica que la actividad económica de nuestro país muestra una distribución territorial desigual. Más del 35% de la población urbana económicamente activa y el 25% de la población total del país, está ubicada en las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara. Señala también que los proyectos estratégicos y el impulso al desarrollo nacional, generaron polos en donde se concentró el cambio: la modernización de la Federación y los polos impulsados evidenciaron el desarrollo menor de otras zonas y, en algunos casos, su estancamiento.

En cuanto a la distribución demográfica, el mismo documento señala que la concentración y dispersión excesiva limitó seriamente el aprovisionamiento de servicios básicos para asegurar un nivel mínimo de bienestar, tanto en las ciudades como en las pequeñas poblaciones. Además, se ha suscitado una incapacidad del sector industrial de absorber una cada vez más creciente fuerza de trabajo urbana.

Por otra parte, el crecimiento natural de la población aumenta la demanda de los servicios básicos, los cuales al no verse satisfechos, estimulan los movimientos migratorios. Se reconoce que si bien el desarrollo alcanzado es producto de una fuerte concentración, el mismo proceso llevó implícito las desigualdades regionales, las cuales provocaron desequilibrios e inequidad social.

Si ha habido avances, ahora lo importante es distribuir el ingreso y fortalecer a las partes con el fin de lograr un desarrollo más equilibrado;

sin embargo, se debe tomar en cuenta que el desarrollo regional "debe -- ser más que un proceso de inversión aislado destinado a aprovechar recursos naturales inexplorados: debe ser un proceso de crecimiento autosostenido y puede exigir amplios subsidios para iniciarlo. La redistribución regional, lo mismo que la redistribución interpersonal del ingreso, exigen medidas gubernamentales positivas" (16), en beneficio de tales esfuerzos.

La administración de López Portillo planteó la necesidad de una política regional y de desarrollo urbano, orientándola a la solución integral de los problemas causados por la forma y la cuantía del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica.

Conjuntamente a lo anterior, se planteó el fortalecimiento del pacto federal. Se reconoce que el federalismo es el camino que se debe seguir - para poder contar con un gobierno que permita la unidad en la acción: de la colectividad nacional y de estados federados.

Para su implementación, se requería de un mecanismo que permitiera la participación de los estados. Además, esta participación llevaría implícito necesariamente un cierto proceso de desconcentración de algunas acciones de los sectores, que eran quienes realizaban en un 100% programas en los estados. Se necesitaba, por tanto, la voluntad para cambiar todo un sistema de desarrollo nacional implementado durante largos años.

Es en este sentido como surge el Convenio Unico de Coordinación, "instrumento que representa la concreción de la voluntad política de fortalecer y desarrollar el federalismo mexicano" (18). En ese acuerdo se especifican las materias de colaboración, sus mecanismos de operación y se establece como el canal único de todas las acciones federales y estatales, - para buscar su racionalidad y congruencia.

"Por medio de los Convenios, se transfieren fondos del presupuesto federal a las entidades federativas del país, para su administración y asignación programada a proyectos propuestos y aprobados previamente por representantes de los gobiernos municipal, estatal y federal. De esta forma, el Convenio de Coordinación es el paso hacia el fortalecimiento del pacto federal, el aprovechamiento racional de los recursos y hacia la -- verdadera participación comunitaria en la planeación del desarrollo regional" (19).

Los objetivos de la política regional, definidos en forma general eran siete:

- 1) Promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos;
- 2) Fortalecer el federalismo mediante la participación de los estados - en la programación-presupuestación;
- 3) Inducir el crecimiento de las regiones a través de la reorientación del gasto;

- 4) Promover el desarrollo urbano integral;
- 5) Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano;
- 6) Encauzar a la población rural mediante la creación de ciudades intermedias;
- 7) Preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos.

Es bajo este marco de lo que se entiende por desarrollo regional, y contando con una serie de objetivos que orientarían su implementación, como surge el Convenio Unico de Coordinación que se convierte así en el instrumento fundamental de la política regional.

## CAPITULO III

### ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

#### 1. EL Convenio Unico de Coordinación

##### 1.1 Definición

La idea de concertar un solo y único convenio para coordinar todas las acciones entre las diversas instancias gubernamentales, se concretiza en el año de 1976. Durante las administraciones anteriores, se hizo costumbre que las entidades federativas establecieran compromisos con cada una de las dependencias del Sector Público Federal, cuya vigencia perduraba, algunas veces, el tiempo de la obra motivo del pacto; otras, el plazo del gobierno estatal para el gobierno federal, o bien, la supervisión no se atendía, situación que generaba desquiciamiento en el accionar del aparato administrativo.

Respetando la soberanía de cada estado se dejaba que éste determinara hacia donde canalizaba sus inversiones, fuese con recursos propios o de alguna entidad paraestatal o de la administración central. Esta práctica propiciaba el dispendio de recursos, la duplicidad de funciones y la resolución de los problemas se agudizaba.

Desde el establecimiento de la Federación, como organización política, formalmente le compete al Gobierno Federal afrontar los problemas propiamente llamados nacionales, a los gobiernos estatales aquéllos que se presenten en su entidad, asimismo, coadyuvar a los municipios dentro de su territorio. Empero, se incurre en la descoordinación e ineficiencia para una resolución adecuada de los problemas nacionales y locales. Así, el Convenio Unico de Coordinación tiene por objetivo "coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatal en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, consistentes en la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, o la consecución de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo integral de la entidad para fortalecer conjuntamente el Sistema Federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (1).

De acuerdo con lo anterior, se señala que el CUC permitirá fortalecer en lo político el Pacto Federal; incrementar el desarrollo económico y social con mayor equilibrio regional; en materia de gasto público, aprovechar más racionalmente los recursos del pueblo que el gobierno maneja y aplica, y en lo social, dar mayor participación a los distintos grupos sociales de las comunidades y los estados para su propio desarrollo.

En el Convenio Unico de Coordinación se especifican las materias de colaboración, sus mecanismos de operación y se estableció el canal único de todas las acciones federales y estatales, para buscar su racionalidad y congruencia.

En este mismo sentido, es posible señalar los objetivos específicos del CUC: rescate de los grupos marginados y del potencial estatal de generar excedentes necesarios para proporcionar empleo; consolidar administrativa y financieramente los programas estatales de inversión existentes; incorporar aquellos programas de infraestructura, de apoyo o de bienestar social a la fecha financiados por la programación normal o por el PIDER; lograr que cada sector o dependencia responsable de los programas establezca las metas mínimas por alcanzar en el ejercicio; señalar criterios específicos para la asignación de recursos convenidos en forma más equitativa al desarrollo de las entidades federativas, apoyando a los estados menos desarrollados, es decir, establecer estructuras financieras diferenciales, sobre la base de que en el primer año de operación, cada nuevo programa operará con recursos cien por ciento federales.

## 1.2 Base Jurídica

El Ejecutivo Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el día 6 de diciembre de 1976, dispuso celebrar Conve---

nios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, siendo este Decreto la base jurídica a partir de la cual se llevaría a cabo la coordinación de acciones en ambos órdenes de gobierno. -- Por su parte, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República quedó facultado para "convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de -- obras o realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas". (2)

El decreto de creación del CUC establece que el Ejecutivo Federal debe adoptar las medidas conducentes en el ámbito federal, a fin de definir los procedimientos de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales. Para lo anterior, ambos órdenes de gobierno celebrarían Convenios Unicos de Coordinación, y para ello las Secretarías de Estado y las demás dependencias federales deberían de normar su actividad de conformidad a los términos concertados en dichos convenios.

El artículo segundo del Decreto, confería a la Secretaría de la Presidencia (hoy SPP) la consideración de las bases del desarrollo estatal, para formular los planes nacionales y los programas de inversiones y gasto del Gobierno Federal. Por su parte, los Secre-

tarios deberían evaluar los programas específicos de desarrollo - que presentaran los gobiernos de los estados y emitir sus opiniones a la Secretaría de la Presidencia sobre la viabilidad de su inclusión dentro de las prioridades nacionales y programar así su financiamiento.

Lo anterior posibilitaba un marco amplio para definir proyectos a los propios estados, sin embargo, la orientación estuvo basada en 14 programas fundamentalmente que fueron: agua potable y alcantarillado; obras en cabeceras municipales; mejoramiento de la vivienda; construcción y rehabilitación de vivienda popular; casas de cultura; carreteras estatales; carreteras urbanas; aeropistas; reparación de planteles escolares; construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

Paralelamente a los programas anteriores, se solicitó a las Secretarías de Estado un programa de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a dichos programas, con el fin de que la construcción de las obras y la -- prestación de los servicios públicos quedaran totalmente a cargo de los gobiernos de los estados.

Finalmente, el Decreto señala acciones específicas para algunas - Secretarías que considera prioritarias en el proceso de fortalecimiento de los estados de la Federación, como son la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de coordinación de los ser-

vicios de salud pública; la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal, sobre todo en los sistemas tributarios, recaudación y vigilancia de los ingresos fiscales que corresponden a los estados.

El decreto anterior, contenía aún en su estructura la organización de las entidades de la Administración Pública Federal del sexenio 70-76; es decir, todavía no se llevaba a cabo la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni la sectorización de la misma, sectorización que fue incluida posteriormente, al marco del propio CUC.

### 1.3 Su estructura

El Convenio Unico de Coordinación exceptuando 1977, se firmó cada 5 de febrero en la denominada "Reunión de la República". En 1978 se firmó en Querétaro; en 1979, en Acapulco; en 1980, en Veracruz; en 1981 se firmó en Hermosillo, Sonora; y, en 1982, en la Ciudad de Guadalajara.

Revisando los distintos convenios firmados, es posible señalar las siguientes características principales del CUC:

1. Su vigencia es de un año;
2. Procura la participación de los estados en la planeación;
3. Desconcentra las acciones de los sectores federales.

4. Concentra y unifica todos los compromisos anteriores concertados y los sujeta a los mismos principios y condiciones.
5. Financieramente contiene dos tipos de programas: los Estatales de Inversión y los de Desarrollo Sectorial.

Durante su primer periodo quinquenal 1977-1981, el Convenio fue ampliado en sus considerandos y las cláusulas contenidas, con el fin de especificar cada vez con mayor claridad las atribuciones de las instancias de gobierno, e ir incorporando funciones, programas y acciones de interés común:

En 1977 el CUC estaba formado por 11 considerandos y 28 cláusulas.- Para 1978 se amplió en 19 y 30 respectivamente. De 1979 a 1981 las cifras ascendieron a 11, 14 y 16 considerandos y a 29, 42 y 51 cláusulas.

Es en 1982 cuando el CUC adquiere una estructura definitiva. Su primera parte se refiere a los antecedentes, en donde se señalan las líneas generales que sobre el desarrollo nacional y regional pretende el Gobierno Federal. Su clausulado se dividió en 10 capítulos:

- Capítulo I: establece el objeto del convenio así como la estructura sectorial de la Administración Pública Federal.
- Capítulo II: se refiere al proceso integral de planeación a nivel regional en donde el COPLADE será el órgano central para la planeación y programación de los estados.

- Capítulo III: se refiere a los Programas de Desarrollo Socioeconómico, como son los Programas Estatales de Inversión; los Sectoriales Concertados así como los Programas de Desarrollo Estatal.
  
- Capítulo IV: de la promoción y apoyo al Convenio, que establece la obligatoriedad de los Ejecutivos Federal y Estatal de cumplir los compromisos que emanen del Convenio.
  
- Capítulo V: financiamiento de los programas, cuyo objetivo es establecer la forma en que se desarrollarían los programas presupuestales de los distintos proyectos.
  
- Capítulo VI: que se enfoca a los mecanismos de la administración pública, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos.
  
- Capítulo VII: que hace referencia al ámbito de los programas sectoriales concertados, explicándose fundamentalmente que los diferentes compromisos existentes entre los gobiernos estatales y las dependencias y entidades de la federación deberán incorporarse al marco del Convenio.

- Capítulo VIII: relacionado a las acciones de reforma administrativa, en donde el Gobierno Federal se compromete a asesorar en la materia a las entidades federativas.
  
- Capítulo IX: que hace alusión a la revisión y evaluación de los programas convenidos mediante la instrumentación de un sistema de seguimiento y control físico y financiero.
  
- Capítulo X: que son las disposiciones finales, y en donde se señala que las partes firmantes se obligan a cumplir; en caso contrario, por incumplimiento de alguna de ellas, la otra queda relevada de toda responsabilidad.

#### 1.4 Su Evolución

La instrumentación del CUC para el cumplimiento de los objetivos que le dieron origen, se inició en 1977. En ese entonces el Convenio comprendió únicamente 14 programas de infraestructura social y económica, a fin de ir fortaleciendo y capacitando la administración estatal en materia de programación, ejecución y control.

En 1978, los programas anteriormente mencionados adoptaron la de-

nominación de Programas Estatales de Inversión (PEI), para precisar sus características como programas descentralizados. Además de los Programas Estatales, el Convenio integró la participación de los estados, bajo modalidades de coordinación, en la ejecución del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, y se incorporaron también con normas de coordinación los sectores agropecuario y pesquero.

En 1979, con la participación de las dependencias federales y estatales correspondientes dentro de un órgano colegiado denominado Comité Promotor del Desarrollo, se revisó y se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión, con objeto de racionalizar el proceso de programación-presupuestación en los estados; además, se canalizaron recursos para la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo.

Para 1980 el CUC se adecuó al esquema de sectorización adoptado por la Administración Pública (3) a fin de facilitar la concertación de acciones con todas las dependencias coordinadoras de sector y con las entidades coordinadas por ellas, y se continuó la integración al CUC, de los compromisos que dichas dependencias y entidades tenían celebrados con los gobiernos estatales. Por otra parte, se instituyeron dos nuevos tipos de programas de desarrollo socioeconómico: los Programas Sectoriales (PROSEC) y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), que unidos a los Programas Estatales de Inversión, permitieron ampliar las acciones de -

coordinación entre los gobiernos Federal y estatal.

En ese mismo año, se incorpora también el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) con el objeto de promover el desarrollo de las comunidades rurales marginadas. Se apoya a los Comités -- Promotores del Desarrollo (COPRODES) y se redefinen los mecanismos de control y seguimiento de las acciones convenidas. Asimismo, se inició la transferencia a los estados de entidades para estatales de interés local y se convino en dar vigencia permanente al Convenio.

Otro elemento que se incorpora al CUC, se refiere a las acciones de ambos órdenes de gobierno en el ámbito multisectorial para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano; El Programa Nacional de Productos Básicos; El Programa Nacional de Desarrollo de las Zonas Fronterizas y Zonas Libres; El Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal y el Plan Nacional de -- Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Se formaliza la coordinación entre los órganos nacionales y estatales de las instituciones de promoción social, tales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; el Fondo Nacional para Actividades Sociales; el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios; La Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes; y, los Centros de Información y Publicaciones Oficiales.

En los años de 1981 y 1982 se incorporan programas de financiamiento de las instituciones nacionales de crédito, bancos y fondos permanentes, para impulsar las actividades productivas que promueven los Ejecutivos Estatales y Municipios y, finalmente, se establecen las bases para el Sistema Nacional de Salud, del Sistema Nacional para el Abasto y del Sistema Nacional de Servicio Social de Estudiantes, así como la instrumentación de los Programas Nacionales de Empleo y de Productividad y del Programa de Servicios Integrados de Abasto.

Como es posible observar de lo expuesto, es a partir de los años ochentas que el CUC adquiere una concepción distinta; es decir, no se trata de que a través de él se realicen únicamente transferencia de recursos y asesoría técnica, sino que se busca transformarlo en un instrumento con una mayor amplitud, procurando brindar a los estados mayor participación. A esto contribuye la circunstancia de la creación del Plan Global de Desarrollo (PGD), documento que señala como uno de sus propósitos, imprimir al CUC mayor dinamismo e incrementar su funcionamiento al máximo de sus posibilidades. Para ello, el PGD define cuatro estrategias:

- 1). Reafirmar al CUC como instrumento para la planeación y programación concertada hacia el desarrollo, fortaleciendo las estructuras estatales.
- 2). Continuar avanzando en los procesos de descentralización y desconcentración del Gobierno Federal hacia los estados.

- 3). Hacer llegar a los municipios los beneficios derivados del -  
esquema unico de concertación, promoviendo su participación  
en la planeación.
- 4). Avanzar por la vía de la concertación, (4) hacia la consolida-  
ción de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planea-  
ción.

La primera estrategia se orientó a la planeación de nivel regio--  
nal. El punto a partir del cual se daría el proceso de planea---  
ción, se establece a través de la definición de un organismo que  
fuera la instancia mediante la cual se compatibilizarían a nivel  
local, los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno. Ese orga--  
nismo se denominó Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo  
(COPLADE) y se encargaría, asimismo, de promover la realización -  
de acciones que se consideren importantes para el estado mismo.

El Gobierno Federal, por su parte, se obligaba a lograr que las de-  
pendencias y entidades federales participaran en el COPLADE y de  
que los órganos regionales actuaran en la definición de acciones  
propias de su competencia y en el establecimiento y operación de  
subcomités sectoriales, regionales y especiales y grupos de tra--  
bajo de COPLADE. El gobierno del estado, se comprometía, dentro  
del CUC, a fortalecer y consolidar este proceso de planeación,  
para la integración de la propuesta anual de inversión, gasto y -  
financiamiento federales, remitiéndose a la Secretaría de Progra-  
mación y Presupuesto los programas de desarrollo social, así ----

como los proyectos y programas de inversiones y gasto de financiamiento, que permitieron unificar los criterios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los planteamientos formulados por el gobierno estatal y los municipios. --- Todo este proceso se denominó como la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación.

El fortalecimiento de las entidades federativas se concibió mediante la transferencia al régimen estatal de las funciones y participación del Gobierno Federal en entidades paraestatales de -- interés local, vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los estados, obligándose el Ejecutivo Federal a prestar la asesoría y apoyo técnico para asegurar su funcionamiento -- adecuado. Paralelamente se convenía el establecimiento de sistemas estatales de control y seguimiento físico y financiero de los fondos y aportaciones.

Por lo que a los municipios se refiere, el CUC establecía la obligación de los Poderes Ejecutivos Federal y Estatal de promover la participación de los municipios de las entidades en el proceso integral de planeación para el desarrollo, así como su vigorización en la capacidad administrativa, técnica y financiera, a fin de -- que ellos mismos puedan atender las necesidades de sus propias -- comunidades, en congruencia con los objetivos del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal. La idea era llegar a la formulación e instrumentación de los planes municipales, los cuales --

deberían ser acordes con los planes estatales y con el Plan Global de Desarrollo, a fin de asegurar su adecuado funcionamiento. El Convenio Unico de Coordinación desde 1979, señalaba la necesidad de promover la formulación de planes estatales de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, con la participación de las entidades del Sector Público Federal representadas en el estado y en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de los antiguos COPRODES luego denominados COPLADES.

Por último, en lo referente a la cuarta estrategia, la concertación, el Convenio de Coordinación estipulaba que sería obligatorio para los Sectores y el gobierno estatal realizar programas -- coordinados; entre ellos se establecían los siguientes:(5)

- a). Coordinar sus acciones para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con el objeto de impulsar el desarrollo tecnológico de la industria nacional;
- b). Coordinar sus acciones en materia de comunicaciones y transportes y en la conservación de las líneas telefónicas;
- c). Coordinar la planeación del desarrollo a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y del Programa Nacional de Vivienda con el objeto de poder formular planes y programas estatales de desarrollo urbano y del programa estatal de vivienda, así como la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipal y de centros de población;

- d). Firma de Acuerdos de Coordinación para la operación y conservación de los sistemas de agua potable y alcantarillado que se transfieran a los gobiernos de los estados;
- e). Acuerdos de Coordinación para la realización de programas -- educativos, de capacitación para el trabajo, culturales y, - en general, todos aquellos que tiendan al mejoramiento del - bienestar de la población;
- f). La Coordinación para la creación de un sistema de servicio - de salud que se regionalizaría con referencia a rangos pobla - cionales;
- g). Acuerdo para establecer un programa que permita la promoción de las oportunidades de empleo de la población;
- g). Coordinar la realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias;
- i). Acuerdo para coordinar la promoción y desarrollo del turismo, así como las bases para la descentralización de acciones del sector coordinado por la Secretaría de Turismo;
- j). Acuerdos para formular y ejecutar conjuntamente programas -- pesqueros y de desarrollo de las comunidades pesqueras, a -- fin de incrementar la producción y abasto de alimentos;
- k). Coordinar las acciones para hacer que la administración de - justicia sea más pronta y expedita;

- l) Acuerdos para solicitar asesoría técnica en materia de reforma administrativa; y,
- m) Acuerdos para la transferencia al régimen estatal de algunas funciones que están a cargo de entidades de la Administración Pública Paraestatal.

De acuerdo con lo anterior, el problema al cual los estados de la Federación se enfrentarían sería, fundamentalmente, su capacidad administrativa y de ejecución. En la medida en que su organización y calidad de recursos humanos fuera óptima en esa misma medida su capacidad de negociación con el Ejecutivo Federal y con los Sectores sería mayor.

#### 1.5 El Financiamiento de los Programas

Para poder financiar los programas que los estados realizarían directamente, la Federación debería crear todo un sistema que le permitiera tener seguridad en el control y en la identificación de los recursos transferidos para los programas de desarrollo regional, diferenciándolos de los recursos de tipo normal que las entidades de la administración central ejercían.

Para ello, la Secretaría de Programación y Presupuesto indicó que desde un punto de vista presupuestal, se avanzaría en la consolidación del Convenio Unico de Coordinación, al constituirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982 --

un nuevo ramo presupuestal denominado Promoción Regional en el --  
cual se incluyen los recursos asignados para ser ejercidos a tra-  
vés de los programas regionales insertos en su esquema: Programas  
Estatales de Inversión (PEI); Programas Sectoriales Concertados -  
(PROSEC), Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), Programa In--  
tegral para el Desarrollo Rural (PIDER), Plan Nacional de Zonas -  
Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y Subsidios a estados -  
y municipios.

Bajo ese marco de control presupuestal, el financiamiento de los  
programas del Convenio se daría en tres modalidades: (6)

- a) Por las transferencias de fondos al gobierno del estado que -  
acuerde el Ejecutivo Federal.
- b) Por encargo del Gobierno Federal, en donde los proyectos es-  
tarían contenidos en los programas de las dependencias de la  
Administración Pública Federal.
- c) Mediante la aplicación directa de fondos que el Gobierno Fe-  
deral realice con cargo a los recursos previstos en sus pro-  
gramas.

La institución que se encargaría de definir los mecanismos de --  
cada modalidad sería la propia Secretaría de Programación. Para  
los Programas Estatales de Inversión, las transferencias se reali-  
zarían de conformidad con un calendario de ministración de ---  
recursos que fuera aprobado. Con respecto a los Programas  
Sectoriales Concertados y a los de Desarrollo Estatal, el propio-

Convenio permitió a las partes establecer de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y las formas de asignación de recursos para la ejecución de los programas (7).

Existe también un mecanismo que permite a los gobiernos de los estados financiar sus propios programas, esto es, las participacio--nes fiscales. En esta materia, el CUC también funcionaría como -instrumento para regular las relaciones fiscales entre Federación y estados, en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, así como en lo previsto en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo importante de todo, es que al estado se le confiere la responsabilidad de administrar, operar, conservar y dar mantenimiento a -las obras y servicios públicos materia del Convenio, siempre y --cuando esté en posibilidades de poderlo hacer. En caso contrario--las partes también determinarían las formas para cumplir los com--promisos. De esta manera, si el estado participa en el proceso de la planeación y el desarrollo, se le señala al mismo tiempo su compromiso de promover la participación de sus municipios en la operación, administración y mantenimiento de las obras y servicios pú--blicos para lograr un mayor aprovechamiento de los recursos (8).

Ahora bien, si el Gobierno Federal y los distintos sectores transferirían a los estados recursos financieros mediante el procedi--miento del Ramo XXVI para propiciar el desarrollo regional, el ---

mismo Convenio establece la obligación de llevar a cabo, mediante mecanismos de control y seguimiento físico y financiero de los fondos y aportaciones, así como de los programas, evaluaciones trimestrales. Para ello, el Gobierno Federal creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación como entidad responsable de instrumentar, a través de la SPP, un sistema estatal de control y seguimiento. En este proceso, el COPLADE sería el órgano encargado de evaluar y de informar al Ejecutivo Estatal y, por conducto de la SPP, al Ejecutivo Federal.

#### 1.6 Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico y Comités de Planeación.

Los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES), así como los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES) son el último paso, a la fecha, en la historia de los instrumentos usados por el gobierno mexicano para la planeación.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, como parte de la Comisión Intersecretarial, se estableció una subcomisión de inversiones financieras, que quedaría encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social, y de fijar montos y prioridades a los programas de inversión del sector público, además de evaluar su cumplimiento. Este es el primer antecedente directo de los COPRODES. La Subcomisión de Inversiones Financieras se organizó en grupos de trabajo sectoriales para definir, -

por área de inversión, los programas y proyectos que se aplicarían.

Estas experiencias en la planeación, habían mostrado la necesidad de establecer mecanismos de programación regional. Por ello, el Presidente Echeverría estableció en 1971 los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico partiendo del Estado de Yucatán. Hacia 1974, luego del éxito probado, funcionaban comités de este tipo en 7 entidades de la República, y en 1975 se establecieron en el resto del país.

"Los comités se generalizaron a la totalidad de los estados de la República y se enriquecieron paulatinamente sus atribuciones, así como su integración, dando mayor participación a los Gobiernos Es tatales, a los Municipales y a los diversos sectores de la comuni dad.

Aun cuando en sus inicios los puestos directivos de los comités fueron asignados a funcionarios federales, en 1975 se determinó invitar a los Gobernadores para que los presidiesen, y en 1977 la coordinación de los comités se delegó en funcionarios designados por los propios Gobernadores. No obstante este proceso de creciente participación en los COPRODES de las autoridades estatales, la base jurídica de éstos continuó siendo una disposición federal.

Por otra parte, las funciones de los COPRODES se fueron ampliando de manera que desde 1977 eran responsables, tanto de ayudar y asesorar en materia de planeación y programación a nivel local con la participación de los diversos sectores de la comunidad, como de promover la ejecución de obras y la prestación de servicios, proponer a los gobiernos de las entidades federales la celebración de convenios y fungir como órganos de consulta de ambos órdenes de gobierno sobre la situación socioeconómica de la entidad, entre otras atribuciones." (9)

Los COPRODES funcionaron hasta 1980 en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto recién creada. En ese año, modificaron su estructura, objetivos, funciones y fundamentos jurídicos, para constituirse en COPLADES, con la responsabilidad de planear, de manera integral, el desarrollo en todos los estados de la República y de constituirse en ejecutores regionales del Sistema Nacional de Planeación. Los COPLADES a partir de 1981, se constituyeron en organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sobre la base legal del Convenio Único de Coordinación firmado entre estados y Federación en ese mismo año; este documento asentó a los comités como la única instancia legalmente aceptada por los tres niveles de gobierno para coordinar sus acciones dentro de un cuerpo ordenado de objetivos, estrategias y metas, consideradas como parte de un Plan Estatal que, a su vez, fuese vertiente regional del Plan Global de Desarrollo.

Lo anterior tuvo su fundamento jurídico en el decreto emitido el 5 de febrero de 1981 y publicado el día 13 del mismo mes en el Diario Oficial. Por otra parte, en el Convenio Unico de Coordinación, los Ejecutivos Federal y Estatal asumieron el compromiso de celebrar, en un lapso que no excediera de 15 días luego de la firma del CUC, un Acuerdo de Coordinación para sentar las bases generales de integración y funcionamiento de los comités de planeación.

Con el COPLADE, lo que se busca es consolidar la vertiente regional del Sistema de Planeación a la vez de propiciar la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de los sectores social y privado en el proceso de desarrollo.

Fue en la Tercera Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, efectuada en Monterrey, Nuevo León, en febrero de 1981, que se presentó el anteproyecto para la creación del COPLADE en las entidades federativas.

De esta manera, el Decreto de creación de los comités establece en sus considerandos, que el desarrollo económico requiere, de una parte, la conjunción de esfuerzos y la coordinación de acciones de los distintos órdenes de gobierno, así como la participa-

ción democrática de diversos sectores de la sociedad.

En su artículo primero, se establece que el COPLADE se crea como un organismo público descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objeto de coadyuvar en la formulación, la actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos de la Administración Pública Federal, Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la entidad relacionados con la planeación, programación, ejecución, evaluación, control e información socioeconómica.

El artículo segundo, establece la manera en que se integrarían los comités, siendo su presidente el Gobernador de la entidad; un Coordinador General, nombrado por el Gobernador; un Secretario Técnico, que sería el Delegado Regional de la S.P.P.; los titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el propio Gobernador; los titulares de los órganos que actúen en el estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la entidad.

El artículo tercero, permite la participación de los presidentes municipales, de los representantes de las diversas organizacio---

nes, de los senadores y diputados federales y de los diputados locales.

El artículo cuarto, describe las funciones del Comité, tales como promover la participación de los diversos sectores poblacionales - en la definición del Plan Estatal, buscando su congruencia con lo establecido por el Gobierno Federal en materia de planeación; fomentar la coordinación entre los tres niveles de gobierno; coordinar la evaluación y control del plan estatal y de los programas federales en el estado; formular y proponer los programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad; sugerir acciones de concertación en el marco del CUC y promover la celebración de -- Acuerdos de Coordinación; finalmente, acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales para el auxi-- lio en el cumplimiento de los objetivos del Comité.

Del artículo quinto al duodécimo, se señalan las funciones de los miembros del COPLADE, que en general consisten en la coordinación y definición de las políticas de desarrollo estatal, y la participación obligatoria en los trabajos de planeación, programación, -- presupuestación, evaluación y control, cuidando que la formula--- ción de programas sea compatible y la ejecución de los mismos se - realice en forma coordinada.

Los cuatro últimos artículos establecen la forma en que se integrarán las aportaciones financieras para el Comité como de la remune-

ración de sus miembros.

## 2. Los Programas de Desarrollo Socioeconómico.

En el desarrollo del presente trabajo, en distintas ocasiones han sido mencionados los programas de desarrollo socioeconómico, que son el objeto mismo de la coordinación. Por ello, estimo conveniente explicarlos en virtud de que serán estos mismos programas, parte de la estructura de lo que se conoce como el Convenio Unico de Desarrollo, instrumento que sustituye, a partir de 1983, al -- Convenio Unico de Coordinación.

### 2.1 Programas Estatales de Inversión (PEI)

Son programas federales de inversión descentralizados a los go---biernos estatales bajo la normatividad establecida conjuntamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las dependen---cias y entidades originalmente responsables de los mismos; inte---gran acciones de los dos órdenes de gobierno y prevén la partici---pación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado.

Estos programas son los que en mayor medida coadyuvaron al propó-

sito de fortalecer la capacidad de administración y gestión de -- los gobiernos estatales. Al estar su programación, ejecución, -- seguimiento y control descentralizados, se amplía la participa--- ción de los gobiernos locales en las tareas de planeación para el desarrollo.

Mediante esta modalidad, los gobiernos de los estados atendían -- las necesidades de desarrollo de sus respectivas comunidades, en áreas prioritarias como educación primaria y media básica, salud - y agua potable en el medio rural, vivienda popular y comunica---- ciones, entre otras.

Asimismo, con los PEI se atendió la realización de programas de - integración comunitaria y de infraestructura para los asentamien- tos humanos, mediante la ejecución de obras de beneficio colecti- vo, cultura y protección social, y se apoya la operación de los - Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, la planeación de los asentamientos humanos y la realización de estudios de pre- inversión.

## 2.2 Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)

Son aquellos que siendo programas institucionales de las dependen- cias y entidades de la Administración Pública Federal, coadyuvan al logro de los objetivos sectoriales que requieren, para su rea- lización, de la colaboración de los gobiernos estatales; se forma- lizan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación y, al igual que

el resto de las modalidades, prevén la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado.

Estos programas buscan incorporar en el marco del CUC, las acciones que diversas dependencias federales venían realizando de manera concertada con las entidades estatales al margen de este esquema, para alcanzar los propósitos de orden y congruencia en la acción de la Federación en los estados.

Estas acciones estaban orientadas a permitir que los estados y -- las dependencias federales realizaran programas conjuntos en materia comercial, agropecuaria, pesquera, de asentamientos humanos, de educación superior, de electrificación rural y de administración para el trabajo, entre otros.

Asimismo, a través de esta modalidad se pretendía que, cada vez -- en mayor medida, se incorporaran los compromisos existentes entre las dependencias federales y los gobiernos estatales, así como la celebración de Acuerdos de Coordinación, tanto para la ejecución de nuevas acciones, como para la realización de los programas --- prioritarios del Gobierno Federal.

### 2.3 Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)

Estos programas estaban orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los gobiernos de los estados conside-

ran estratégicos para el desarrollo de sus entidades federativas; integran acciones de ambos órdenes de gobierno, con la participación de los ayuntamientos y los sectores social y privado, mediante la formulación e instrumentación de proyectos prioritarios.

#### 2.4 Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)

El PIDER tiene su antecedente en el "Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural", creado en 1968 en respuesta a la grave polarización a que había llegado el desarrollo del sector rural, con la finalidad de atender a los habitantes de las zonas atrasadas.

Los trabajos de este programa se iniciaron con la participación de 6 dependencias federales (SSA, SOP, SAR, SAG, CFE Y CAPFCE) -- ejecutoras de obras de infraestructura, con el fin de integrar sus acciones y realizar trabajos previos de promoción en las comunidades para obtener la cooperación de sus habitantes, así como mejorar los sistemas de planeación utilizados por esas dependencias.

Este programa funcionó hasta 1970 con recursos normales asignados a las dependencias participantes, las cuales obedecían a compromisos individuales con los gobiernos estatales al margen de la programación acordada, dificultando la efectiva coordinación de las acciones.

A partir de 1971 se intensificaron los esfuerzos de promoción al desarrollo rural de las áreas marginadas a través de programas -- sectoriales, como el de Caminos de Mano de Obra, el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y la atención a las zonas áridas e indígenas, mediante organismos creados exprofeso, pero como esfuerzos aislados con poca o ninguna coordinación entre sí.

En el año de 1973 surge el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural, orientado a canalizar mayores recursos a las -- zonas y comunidades más atrasadas del país, con un enfoque multi-sectorial y participativo, a efecto de dotarlas de las obras y -- servicios necesarios para su desarrollo económico y social, aprovechar racionalmente sus recursos naturales, generar empleos permanentes y remunerativos, elevar la producción y la productividad, facilitar a sus habitantes el acceso a la educación, la salud y -- el bienestar social y contribuir a una distribución más equitativa del producto social.

La implementación del PIDER se diseñó sin sustituir las funciones y atribuciones que tenían las dependencias y entidades de la Administración Pública. Se trató de hacerlas más eficientes al --- coordinar sus acciones en programas y productos específicos de -- desarrollo en regiones y comunidades determinadas asignándoles -- recursos adicionales a los de sus presupuestos normales.

Para lograr la coordinación de las dependencias federales en el PIDER, en el nivel central se creó un Comité Coordinador, presidido por la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, el cual dejó de operar después de un año, fortaleciéndose el funcionamiento de los Comités Estatales para apoyar la desconcentración de funciones de las dependencias federales, darle mayor participación a los gobiernos estatales y agilizar la operación del programa.

A partir de 1977 se realizaron cambios en la operación del PIDER para adecuarlo a los lineamientos de Reforma Administrativa, al Sistema Nacional de Planeación y a la política de fortalecimiento del federalismo.

Desde su origen, el PIDER impulsó la planeación en la formulación de estudios micro-regionales, para establecer una estrategia que orientara las acciones en las comunidades y sirviera de marco de referencia a los presupuestos anuales. Así se establece una congruencia entre las acciones y los objetivos dentro de cada micro-región y los objetivos y estrategias del programa a nivel nacional.

Con la presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el impulso a la formulación de los Planes Estatales de Desarrollo, se presentan las condiciones necesarias para vincular al PIDER, con el propósito de fortalecer el federalismo y de apoyar un cre-

cimiento regional más equilibrado, en congruencia con el resto -- de las acciones del sector público.

Así, en 1980 se redefine al PIDER como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, cuyo objetivo general es promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar.

A partir de 1980 el PIDER se incorporó al Convenio Unico de Coordinación para avanzar en el proceso de descentralización y fortalecimiento del federalismo. Al efecto, el 5 de febrero de ese -- año, el Presidente de la República firmó Acuerdos de Coordinación con los gobiernos de los estados, para que éstos participaran en mayor medida en las diferentes etapas del programa, realizaran -- localmente la coordinación operativa y ejecutaran varias de las -- acciones, propiciando así un mejor aprovechamiento de los recur-- sos de inversión y una mejor coordinación de los distintos nive-- les de gobierno.

La cobertura del PIDER comprendía 137 micro-regiones integradas, con 1,131 municipios, que abarcaba una superficie de 1 millón 88 mil kilómetros cuadrados, en la que se ubican 9 603 comunidades -- del rango de 300 a 5 000 habitantes, donde vivían 7 millones 990 mil personas.

La distribución geográfica de la inversión ha obedecido, en general, al criterio de canalizar mayores recursos a los estados con menor desarrollo relativo, ponderándose con otros criterios como son: el total de la población atendida en las micro-regiones en -- operación, los montos ejercidos en años anteriores, la capacidad de ejecución mostrada por las dependencias participantes y la eficiencia con que se realizan las inversiones.

## 2.5 COPLAMAR

La Coordinación General del Plan Nacional de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), adscrita a la Presidencia de la - República, se creó con el propósito fundamental de lograr la in--corporación de la población marginada del medio rural a los beneficios del desarrollo nacional. Para el efecto, COPLAMAR orienta sus acciones al impulso sostenido en materia de infraestructura, organización y financiamiento para el trabajo y la producción.

La concertación interinstitucional de programas se realiza a través de convenios entre COPLAMAR y las diversas dependencias y entidades ejecutoras que, conforme a su competencia legal y técnica, buscan solucionar los problemas derivados de la marginación, mediante la conservación del medio físico, el fomento de las comunicaciones, el financiamiento de la producción, la racional explotación y transformación de los recursos materiales, garantizándose los derechos individuales y sociales a un trabajo justamente remunerado, a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y

el saneamiento ambiental.

La Secretaría de Programación y Presupuesto coadyuvó al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación que operan en los COPLADES, con objeto de que en la programación, ejecución, control y seguimiento de las acciones del sistema COPLAMAR, exista una intervención cada vez más importante de los gobiernos estatales y municipales.

A través de COPLAMAR se buscó apoyar, fundamentalmente, aquellas actividades de mayor impacto social, principalmente de agua potable y caminos rurales y asegurar la eficiente operación del sistema de abasto CONASUPO-COPLAMAR; el reforzamiento de acciones contempladas en el programa de capacitación de empleo cooperativo -- para el fomento de los recursos naturales; de apoyo en la realización de programas para dotar de energía eléctrica a los poblados que cuentan con unidades médicas rurales o almacenes de abasto; y la ejecución de obras complementarias de infraestructura para la eficiente operación y articulación de las acciones del sistema -- COPLAMAR.

## 2.6 Subsidios para Deficientes de Operación de Estados y Municipios

Los subsidios para deficientes de operación, que la Federación -- otorgaba a estados y municipios, constituían apoyos fundamentales -- para equilibrar sus finanzas. Estas transferencias se asignaban

única y exclusivamente para satisfacer necesidades de gasto ----- corriente, definiéndose al inicio de cada año, en base al análisis de sus presupuestos.

Adicionalmente, la Federación otorgaba apoyos financieros para -- hacer frente a desastres ocasionados por fenómenos naturales, así como para satisfacer deficiencias extraordinarias e imprevistos.

Hasta 1976, los subsidios a estados y municipios fueron adminis-- trados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Egresos. Estos apoyos tiene origen - en los créditos que el Gobierno Federal otorgaba a los estados y municipios y que, dadas las características financieras de las -- entidades acreditadas, tenían un bajo índice de recuperación, por lo que eran considerados como transferencias federales.

La federación otorgaba únicamente dos tipos de subsidios:

Subsidios Normales: que eran aquellos que las entidades solicita-- ban anualmente para cubrir sus deficientes en gasto corriente y - que se determinaban al inicio del ejercicio fiscal en base a su - proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, y al comportamien-- to histórico de sus finanzas.

Subsidios Adicionales o Extraordinarios: llamados también "otros

apoyos financieros" se otorgaban para resolver otros deficientes de operación derivados de situaciones imprevistas, como incrementos salariales no presupuestados o bien programas de emergencia - originados por fenómenos naturales que por su contingencia afectan las finanzas estatales (ciclones, terremotos, etc.).

### 3. Evaluación del CUC

Fue 1982 el último año de vigencia del Convenio Unico de Coordinación. Resulta importante hacer, por tanto, un breve análisis de sus resultados. Deseo enfatizar en particular, en la circunstancia de que aun y cuando el CUC se ubicó desde un principio dentro de la estrategia general de gobierno, fue el único aspecto dentro del sistema de planeación instrumentado que no se perdió en la profusión de los planes y programas, en cuanto a su filosofía, -- porque a pesar de los problemas entre los sectores, permitió verdaderamente a los estados participar en cierta manera conjuntamente con el Gobierno Federal en la definición de las prioridades locales. Es manifiesto que, a pesar de ello, el CUC continuó siendo para todos los estados de la Federación un mecanismo de carácter centralista, eminentemente político.

Habíamos hablado de la existencia de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en los últimos años de gobierno de Luis -- Echeverría. Fue esta misma Comisión, la encargada de definir en agosto de 1976 la suma de los recursos que serían transferidos a los estados vía CUC para el ejercicio de 1977. La cifra original

ascendía a 30 mil millones de pesos, sin embargo, al analizarse la capacidad administrativa y de ejecución de obras por parte de los gobiernos estatales, así como de los programas normales de alcance estatal, se observó que existían programas productivos que implicaban mayor capacidad técnica, por lo que se decidió contemplar únicamente los 14 programas ya referidos anteriormente. De esta manera, el CUC en 1977 alcanzó la cifra de 6,294 millones de pesos a nivel nacional. El proceso de autorizaciones de este ejercicio se llevó a cabo con cierta demora, debido a que por ser un instrumento de nueva creación, las normas y lineamientos para la autorización no estaban bien definidos. En este primer periodo fue necesario llegar al mes de noviembre para suministrar la totalidad de los recursos federales convenidos.

INVERSION AUTORIZADA	(MILLONES)	
TOTAL	6 294	
FEDERAL	4 157	66.0%
COOPERACIONES	2 137	34.0%

### 3.1 Avances Físicos y Financieros

Respecto a este punto la información proporcionada por las entidades federativas fue deficiente y tardía. Al 31 de diciembre se tuvo a nivel nacional un avance físico del 74% y financiero del 75%. Se dice que los números son reflejo del retardo en las autorizaciones, ministraciones de recursos y la baja capacidad de

ejecución de algunas entidades.

Para 1978, se autorizó una inversión de 8 033 millones de pesos. En este periodo el proceso de autorización se llevó hasta el mes de diciembre. El informe de análisis del CUC señaló que en lo concerniente a los avances físicos y financieros, se observaron gran cantidad de irregularidades y deficiencias, resaltando la no continuidad en la recepción de la misma, así como la omisión de reportes de los gobiernos estatales. El avance global presentado al 31 de diciembre mostró un 72% en lo físico y financiero. Ningun estado había terminado de ejercer la totalidad de los recursos, en parte, por el retraso en las autorizaciones y por otro lado, la falta de capacidad de ejecución de los gobiernos estatales.

Para el año de 1979 fueron convenidos un total de 11 837 millones de pesos. Al igual que con los ejercicios anteriores, se presentaron problemas de autorizaciones y de grado de cumplimiento de los programas. En ese mismo año de 79, no se contaba con información de los cierres de los ejercicios 77 y 78 correspondiente a 24 entidades federativas, mismas que se presentaban en forma incompleta en la mayoría de los casos, no habiendo presentado información alguna 7 estados. Para solucionar lo anterior, se programaron visitas directas de la SPP a las 31 entidades con el fin de regularizar los ejercicios fiscales.

Pero no se detuvo ahí el problema sino que inclusive aún hay entidades que adeudaban, a mediados de 1985, el rezago de cierres de los ejercicios de 1980, 1981 y 1982.

Lo anterior es resultado del mismo problema que en su conjunto encarába el Sistema Nacional de Planeación. La base que debería -- haber permitido un control efectivo de las inversiones federales y su ejecución por conducto de los gobiernos estatales no llegó a ser constituida efectivamente: no existió la instrumentación de un sistema de seguimiento y control físico y financiero; además, y a pesar de la importancia que desempeñó durante esos años, el CUC no fue capaz de modificar la tendencia de los sectores en el ámbito de la inversión pública. Me explico. Aun y cuando las entidades fueron posibilitadas de participar en la concertación de los programas prioritarios, y de ser ejecutoras de diversos proyectos, las grandes inversiones sectoriales continuaron influyendo en la orientación del desarrollo estatal, las participaciones directas de la gran mayoría de los estados continuaron siendo menores en relación con la inversión federal, por lo que la fuerza de los estados para orientar su propio desarrollo continuó siendo difícil. Además, existían una serie de incompatibilidades al interior del mismo sistema de planeación.

Se deseaba que los gobiernos de los estados elaboraran su propio plan estatal y se diseñó una metodología para ello; incluso se intentó que se desarrollaran los respectivos planes municipales. -

Desafortunadamente no existió tampoco, formalmente, el diseño de un sistema de planeación que permitiera homogenizar las acciones sectoriales, estatales e inclusive las regionales

El Convenio Unico de Coordinación se mostraba así carente de sustentación. Con el CUC se intentaba la vinculación entre el ámbito federal y el ámbito estatal y municipal, pero no existían los elementos programáticos que dieran esa congruencia. Los gobiernos estatales y los ayuntamientos, al interior de su organización no se transformaron en la medida de la circunstancia, continuando con una estructura administrativa tradicional.

## CAPITULO IV

### EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

#### 1. Orígenes

Con la finalización del año de 1982, también finaliza la vigencia del Convenio Unico de Coordinación. A pesar de los problemas señalados -- anteriormente, respecto a su funcionamiento dentro del contexto de un sistema de planeación que no se llegó a definir claramente, el nuevo -- régimen presidencial retoma el proyecto sobre la existencia de un convenio entre Federación y estados, pero bajo una concepción distinta. Se trata de un convenio para el desarrollo: el Convenio Unico de Desarrollo en sustitución del Convenio Unico de Coordinación.

La conveniencia de continuar con un instrumento jurídico, como el Convenio, radica esencialmente en el hecho de que es el medio más objetivo utilizado hasta ahora por el Gobierno Federal para lograr una efectiva participación de las entidades en el proceso de planeación de --- nuestro país. El CUC demostró ser el gozne entre las dos instancias -- de gobierno aun y cuando existieran múltiples incongruencias en su ejecución; sin embargo, representó el punto a partir del cual puede realizarse y llevarse a cabo, verdaderamente, un sistema nacional de planeación.

Durante los años de vigencia del CUC, se intentó definir una vertiente regional del sistema de planeación, en donde se obligaba a las depen--

dencias y entidades federales a participar en el COPLADE; en su estructura, el mismo CUC hacía referencia a programas sectoriales y a la revisión y evaluación de los programas concertados, haciendo suya también la intención de fortalecer a los municipios. A pesar de lo anterior, al Convenio le faltaba un orden en su conceptualización, pero sobre todo, unir con un hilo conductor las distintas ideas que se manejaban sobre la planeación:

"Entre los principales logros se cuentan el haber dado los primeros pasos para la conformación de un Sistema Nacional de Planeación y la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, así como de los planes sectoriales y estatales" (1) sin embargo, como se anotó, existieron insuficiencias: "Una de ellas fue la falta de una clara obligatoriedad del Plan para los sectores de la Administración Pública Federal. Como consecuencia, no se logró una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación, dificultando el cumplimiento del Plan Global. /

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

En general, el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en decisiones de gasto, y en acciones ubicadas en el tiempo y en el espacio, susceptibles de ser controladas y evaluadas" (2).

Con el Convenio Unico de Desarrollo es que se busca lograr una adecuada vinculación del sistema de planeación. Se intenta, de esta manera, sistematizar todo un proceso de planeación y programación que abarque, paralelamente, a las entidades de nuestra Federación.

## 2. Bases Jurídicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación.

El primer paso dado por la actual administración para instrumentar un sistema de planeación, fue promover la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Política. De esta manera se reformaron y adicionaron los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115 constitucionales.

En el artículo 25, se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. El Estado será quien planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. El artículo 26, establece explícitamente las facultades del Estado para organizar un sistema de planeación democrática. Las nuevas fracciones XIX y XX del artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como adiciones para una impartición expedita de la justi-

cia agraria y de la seguridad jurídica en el campo. El artículo 28 se reformó y adicionó para adecuar la regulación de la concertación y los oligopolios en defensa de la ciudadanía. Al mismo tiempo, se facultó al Congreso de la Unión mediante reforma al artículo 73 fracción XXIX incisos D y E para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social.

Dentro del mismo marco de medidas jurídicas emprendidas, se expidió el 5 de enero de 1983, una nueva Ley de Planeación que reglamenta al artículo 26 constitucional; esta Ley abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930. De esta forma, la Ley de enero de 1983 establece las bases sobre las cuales se desarrollaría el sistema de planeación nacional: "Un marco jurídico adecuado permitiría consolidar avances y superar deficiencias, para que el plan y los programas trasciendan la etapa de formulación y se lleven a cabo de manera efectiva" (3).

El capítulo primero, define el objeto de la Ley, que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la Planeación Nacional de Desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal, y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre la Federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y, en general, del conjunto de la población y la participación social para la planeación. -

Define a la planeación, como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad -- del país, de conformidad con las normas y objetivos que definen la -- Constitución y la Ley.

Para que el Congreso de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, la Ley establece que el Ejecutivo hará llegar al Congreso los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para que la representación nacional formule las -- observaciones pertinentes.

El capítulo segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas de la planeación nacional. Se propone que todas las dependencias y entidades participen en el sistema a través de distintas unidades administrativas.

El mismo capítulo señala las atribuciones que en materia de planeación corresponderán a las dependencias de la Administración Pública Federal. Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto será la -- responsable de coordinar las actividades de planeación, de integrar -- el Plan Nacional de Desarrollo (PND), de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponderá parti-

cipar en la elaboración del PND respecto de las políticas financieras, -- fiscal y crediticia.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos quedarán - responsabilizados de la planeación de índole sectorial.

Por lo que hace a las entidades paraestatales, deberán elaborar sus pro- gramas nacionales a nivel institucional. La ley propone la creación de - comisiones intersecretariales cuando dentro del ámbito nacional sea nece- saria la elaboración de programas especiales.

En el capítulo tercero, se faculta al Ejecutivo Federal para establecer - los términos para la participación y consulta de los diversos grupos sec- toriales en la planeación.

En el capítulo cuarto, se establecen las características y elementos esen- ciales del Plan, señalándose que el mismo deberá ser formulado y aprobado en los primeros seis meses de iniciado el mandato presidencial. La cate- goría de Plan quedará reservada al Plan Nacional de Desarrollo, y es a - partir de ese marco normativo, que se deberán elaborar los programas sec- toriales, institucionales, regionales y especiales que determine el Presi- dente de la República. Asimismo, se establece que todas las dependencias y entidades elaborarán sus programas operativos anuales.

En el capítulo quinto, se señala que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se re-

quiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional integrándose a través de sistemas estatales de planeación.

En el capítulo sexto, se establecen las bases para la concertación entre el sector público y los grupos sectoriales o particulares interesados en las acciones programadas, a través de contratos o convenios.

Finalmente, la Ley contempla un capítulo de responsabilidad cuyo objetivo es procurar la observancia de la norma y asegurar la apertura y adecuada ejecución de los compromisos que en el futuro pudieran establecerse entre la Federación y los estados a través de convenios.

Con las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, el objetivo fundamental que se persigue es avanzar hacia la cabal descentralización de la vida nacional. La exposición de motivos del proyecto de reformas afirma "que el Municipio aun cuando constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas... a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectivo el federalismo, consolidando la célula municipal tanto en autonomía económica como política" (4).

La reforma consideró también como una medida necesaria vigorizar y ampliar la hacienda municipal, darle autonomía política "y en lo general -- aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los estados y la Federación" (5),

tales como los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados, centrales de abasto y otros más. En materia hacendaria se establece que los presupuestos de egresos sean aprobados únicamente por los ayuntamientos y los impuestos y contribuciones les sean asignados bajo su administración.

La fracción quinta del artículo 115 faculta a los ayuntamientos para participar en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la regularización de la tenencia de la tierra y en la definición de zonas de reserva ecológica. Se mantiene la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno; se pretende de igual manera que haya una participación política plural con la posibilidad de la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional.

Se desea que exista la posibilidad de un servicio civil de carrera municipal y por último, se otorgan facultades a los municipios para que tengan la oportunidad de celebrar acuerdos o convenios en apoyo de su propio desarrollo. De esa manera, el artículo 115 se vuelve normativo y busca orientar la acción de lo que deben emprender los gobiernos estatales.

Se hace necesario señalar de la misma manera, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada para adecuar las nuevas funciones que se adicionaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto como a la de Hacienda y Crédito Público; además de las modificacio--

nes a las atribuciones de SECOFI, SEPAFIN, etc. y la inclusión dentro -- del sistema de planeación de todas las entidades gubernamentales.

Contando con las bases jurídicas que permitirían desarrollar al sistema de planeación, la acción consecuente tendría que ser su definición; de - esta manera se procedió a la integración de su estructura.

### 3. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se define (6) como el conjunto de relaciones donde se vinculan dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal y organismos de los sectores social y privado, en donde se identifican responsabilida-- des para la toma de decisiones de manera congruente y de común acuerdo.

Como se manifiesta en la Ley de Planeación, la ejecución de las accio-- nes administrativas se diferencian claramente en tres niveles: global, - sectorial e institucional; también en la planeación se distinguen esos niveles. Se busca que el "Sistema responda a los requerimientos de con-- gruencia técnica y de coordinación institucional indispensable para que la planeación pueda dar los frutos que de ella se esperan". (7)

La planeación global se encargará de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realice en el país. A este nivel le -- corresponderá la planeación de carácter macroeconómico y la regional, -- que incluye la coordinación de los programas de dos o más entidades fe-

derativas. Es en este nivel donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo como documento orientador del sistema.

En el nivel sectorial, el sistema se integra básicamente con las dependencias del Ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un solo sector administrativo. En este nivel se elaborarán programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales, que desagregarán e instrumentarán al Plan Nacional en cada sector administrativo. Los programas de tipo intersectorial serán formulados y coordinados por comisiones intersecretariales.

En el nivel institucional, el sistema quedará integrado por las entidades de la Administración Paraestatal. Todas las entidades deberán participar en el Sistema de Planeación, a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, que fijen objetivos evaluables desde el coordinador del sector correspondiente.

Para efectos operativos (8) el proceso de planeación se conforma por cuatro fases; esas etapas son: a) formulación, b) instrumentación, c) control, y d) evaluación.

La formulación se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo. La instrumentación se refiere a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas espe

cíficas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

La instrumentación del plan y los programas, se pretende se lleven a cabo a través de cuatro vertientes: a) la vertiente de obligación, que se aplicará a la Administración Pública Federal centralizada y a la paraestatal; b) la vertiente de inducción, que se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares; c) la vertiente de concertación, que comprenderá las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado; y; d) la vertiente de coordinación, mediante la cual se incorporarán las acciones en materia de planeación que la Federación realice con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los de los municipios.

Dentro del sistema hay dos últimas etapas muy importantes, que son las que lo cierran y lo retroalimentan a su vez, se trata de la evaluación y el control.

" La etapa del control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar que se cumplan adecuadamente los objetivos estableci

dos por la planeación.

La evaluación se refiere a la acción de cotejar, periódicamente, previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso" (9).

En esto consiste el Sistema Nacional de Planeación Democrática. De acuerdo con él y con la etapa de formulación, el Plan Nacional de Desarrollo fue publicado dentro del plazo estipulado por la Ley, iniciándose de esta manera el proceso mismo de la planeación, de tal forma que los sectores emitieron correspondientemente sus programas sectoriales. A fines de 1984 se contaba con 15 programas nacionales de mediano plazo; 4 programas regionales, 2 programas especiales y 3 planes estatales y municipales (10).

Derivado de lo anterior, en una primera instancia sería factible argumentar que todo el proceso es un proceso de carácter centralista; sin embargo la Ley de Planeación en su capítulo quinto habla de la posibilidad de que los gobiernos estatales participen en el sistema de planeación a través de la coordinación. Podría decirse que, de acuerdo con la concepción del sistema de planeación, se pretendería con ello buscar, por imitación, que los gobiernos locales establecieran sus propios sistemas estatales de planeación.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo señala dentro de sus políticas prioritarias el desarrollo regional, teniendo como acciones fundamentales el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento de los municipios.

Con lo anterior nos enfrentamos a una situación contradictoria: por una parte, a todo un sistema de planeación diseñado expreso para la Administración Pública Central y Paraestatal y por la otra, a la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo con una serie de objetivos, entre los cuales se encuentra fortalecer a los estados. La problemática en este punto sería contar con el instrumento político que permitiera compatibilizar los órdenes de gobierno Federal y estatal. Por tanto, es aquí en donde es posible entender el papel que corresponde al Convenio Unico de Desarrollo, que se ubicaría, de esta manera, en el eje central de todo el conjunto del sistema de planeación de la Administración Pública Nacional.

El CUD se convierte de esta forma en algo más que un vértice en el cual girarían las acciones de los gobiernos Federal y estatales, sino que su alcance es de una mayor dimensión, no solamente como instrumento básico para la descentralización y el desarrollo regional sino también para consolidar, efectivamente, los gobiernos de las distintas entidades federativas; todo ello podría lograrse mediante la voluntad política que hiciera del CUD el único convenio de desarrollo, pues actualmente alrededor -- de él se firman múltiples acuerdos de tipo especial entre los gobiernos locales y los sectores administrativos, lo que evita que existan programas estatales de inversiones anuales más concretos propiciándose en ----

consecuencia que los estados no conozcan con certeza las acciones que --  
habrán de convenir con la Federación.

#### 4. Propósitos y Principios Básicos.

##### 4.1 Definición

El Convenio Unico de Desarrollo surge como el medio para la conjugación de intereses y acciones entre los niveles federal y estatales de gobierno. Tiene como objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de acciones y programas que promuevan y propicien la Planeación Nacional del Desarrollo, la Descentralización de la Vida Nacional y el Fortalecimiento Municipal (11).

##### 4.2 Base Jurídica

El fundamento jurídico del Convenio Unico de Desarrollo se establece en los artículos 22 y 32 inciso IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 22 establece que "... el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan a fin de -- favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas" (12).

El artículo 32 señala que a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho, entre otros asuntos, el de "Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país." (13)

#### 4.3 La Estructura y Evolución del Convenio Unico de Desarrollo.

Es así que en el año de 1983, se inicia la vigencia del CUD. Estuvo constituido por doce capítulos y cincuenta y cuatro cláusulas.

En su primer capítulo, de las "Estipulaciones Generales", en donde se establece el objeto del Convenio, también se señalan las distintas Secretarías de Estado que como cabezas de sector serán las responsables de coordinar las acciones de las distintas entidades que se circunscriben en sus respectivos ámbitos.

El capítulo dos, es el capítulo que permite entender la concepción del CUD y de su diferenciación respecto al propio CUC. En el Convenio de Desarrollo se adopta la filosofía política del nuevo gobierno: Planeación Democrática, Descentralización de la Vida Nacional, Fortalecimiento Municipal y Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, en el marco del Programa Integral de Reorientación Económica (PIRE).

En el CUD se introducen compromisos específicos para que los estados establezcan, en el ámbito de su competencia, un Sistema Estatal de Planeación Democrática congruente con el Sistema Nacional de Planeación facultando al Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) para que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos sistemas.

Se incluye también el compromiso para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboren un Anexo Técnico Informativo de las inversiones contenidas en su Programa Normal de alcance estatal; de la misma forma se establece en el documento el compromiso para que las dependencias coordinadoras de sector -- formulen los Anexos Técnicos de los Programas Sectoriales Concertados, los que también deberán ser presentados en el seno del COPLADE.

Se define, por primera vez, la obligación de establecer los lineamientos y procedimientos para la formulación del Programa Operativo Anual (POA) que defina las políticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, a fin de articularlo con las acciones del Sector Público Federal; además, se señala el compromiso del gobierno estatal para la elaboración de un sistema de evaluación y control del Plan Estatal y del Programa Operativo Anual.

El CUD 83 establece que el Ejecutivo Federal informará al Ejecutivo del Estado el monto estimado de participaciones; por su parte és

te deberá dar a conocer a los ciudadanos, el monto de los recursos estatales e informar al Ejecutivo Federal las disposiciones de la Legislatura Local relativas a la distribución de participaciones fiscales federales.

El capítulo tres, "De la Planeación Democrática en los Estados" - contempla el compromiso de los gobiernos estatales de elaborar - su Sistema Estatal de Planeación Democrática con el objeto " de - armonizar en el ámbito estatal las actividades que realiza el estado con las que se llevan a cabo en la instancia federal." (14)

Como se indicó anteriormente, el COPLADE sería el único medio de vinculación entre los dos órdenes de sistemas comprometiéndose el Ejecutivo Federal a consolidar a esa única instancia, instrumentando la participación de las representaciones federales en los estados, a fin de que intervengan con el COPLADE como canales de comunicación, negociación y definición de responsabilidades de acuerdo con lineamientos que se definan en el seno de los Comités. Se obliga al Ejecutivo Estatal a celebrar, posterior a la firma del CUD, un Acuerdo de Coordinación en donde deberían estar referidas las bases generales para el establecimiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática. El Gobierno Federal por su parte también se obliga a informar treinta días posteriormente de la firma del Convenio, el monto de la inversión del Programa Federal Normal que sería invertido por los sectores en el estado, tratan-

do de que se armonicen las dos instancias de inversión.

En el capítulo cuatro "De la Descentralización de la Vida Nacional" se describe la obligación que adquieren con el CUD los Ejecutivos Federal y Estatal para promover y adoptar las medidas jurídico-administrativas con el propósito de instrumentar una política de descentralización de acciones y programas al gobierno de los estados y hacia los municipios. Como acciones prioritarias se contempla en este apartado la transferencia de los servicios de educación así - como los recursos financieros a las entidades federales, conservando el gobierno federal las funciones rectoras y de evaluación - que se establece - se ejercerían a través de la dependencia coordinadora del sector. En los mismos términos se define la transferencia a los estados de los servicios de salud pública en el marco - del Sistema Nacional de Salud.

En este mismo apartado del Convenio, se señala la obligación del - estado de establecer los mecanismos que posibiliten a los municipios realizar las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y participen en la creación y administración - de sus reservas territoriales.

En el capítulo cinco, los Ejecutivos Federal y Estatal convienen - en fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipales para que desarrollen los ser-

vicios y funciones que les corresponden. Para lo anterior se señala que los ayuntamientos deberán participar en el seno de los CO--PLADES a fin de promover una mayor participación de éstos en el proceso de la planeación. Para ello, el estado se compromete a --instrumentar las medidas jurídico-administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades sean compatibles con los que el Ejecutivo Federal realiza en apoyo a los municipios, --proporcionándoles asesoría en materia hacendaria, administrativa y jurídica a fin de lograr un proceso gradual de descentralización --de la Administración Pública Estatal.

El capítulo seis, " De los Programas de Desarrollo Socioeconómi--co " comprende las acciones de inversión y de gasto federal des--centralizadas al Ejecutivo Estatal. Estos programas son los mis--mos que en el capítulo anterior fueron comentados: los Programas Estatales de Inversión, el Programa Integral de Desarrollo Rural, los Programas Sectoriales Concertados y los Programas de Inver---sión Federal. Estos cuatro programas se deberían proponer en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, dando --preferencia a las acciones vinculadas a la descentralización --destacando los servicios de salud y de educación.

En el capítulo siete del Convenio se establecen las acciones y --programas que el Ejecutivo Federal por conducto de cada uno de --

los sectores llevará a cabo en las entidades conjuntamente con los Ejecutivos Estatales; en este apartado se enumeran -- los programas que Secretaría por Secretaría, tienen contemplado implementar. Se acuerda que todos los compromisos que se tuvieran aún vigentes, como todos aquellos que en un futuro se celebraran entre Sectores Administrativos y los gobiernos estatales se adicionarían al CUD a través de Acuerdos de Coordinación. Así por ejemplo, la Secretaría de Gobernación se obliga a realizar programas para vigilar el respeto a los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales, fomentar el desarrollo político, auxiliar en los procesos electorales, entre otros más. La Secretaría de Relaciones Exteriores acuerda coordinarse en materia de desconcentración administrativa. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, continuar regulando -- las relaciones fiscales en materia de coordinación fiscal. La Secretaría de Programación y Presupuesto impulsar y promover -- tanto las acciones de planeación integral y el desarrollo de la ciencia y de la tecnología, como un Sistema Nacional de Estadística. Mediante la Contraloría, programas tendientes a vigilar el uso y destino que se dé a los recursos financieros federales canalizados a las dependencias y entidades para la ejecución de programas objeto del Convenio. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal instrumentar programas que -- permitan el impulso de la producción minera, del desarrollo de

Los energéticos y la industria paraestatal. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial definir programas que permitan coordinar las acciones en materia comercial e industrial con objeto de organizar una estructura para el abasto popular, la diversificación de exportaciones, regular la industria, etc. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos coordinadamente con los gobiernos estatales proceder a la elaboración de programas para fomentar la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes -- entre otros programas, coordinar la vigilancia de la conservación de líneas de la red nacional de comunicaciones y construcción de caminos. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología conviene en coordinar acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda, de agua potable y alcantarillado, y mejoramiento ambiental. La Secretaría de Educación Pública conviene en realizar programas para reducir el rezago educativo, para impulsar la capacitación, fomentar el deporte y garantizar la educación a toda la población de nivel primario. La Secretaría de Salubridad y Asistencia conviene en realizar programas destinados a promover la salud. La Secretaría del Trabajo y Prevención Social a promover las oportunidades de empleo, organizar el mercado de trabajo y promover la organización social para el trabajo. La Secretaría de la Reforma Agraria coordinar programas para la promoción de tierras, bosques y ejidos, promover la organiza---

ción y producción agrícola, regularización de la tierra, etc. --  
La Secretaría de Turismo por su parte realizar programas para --  
promover los mercados turísticos y auspiciar el turismo social. -  
La Secretaría de Pesca llevar a cabo programas coordinados en ma-  
teria de captura, acuicultura, industrialización y comercializa-  
ción pesquera de capacitación y de organización, entre otros.

Finalmente, la Procuraduría General de la República mediante la  
coordinación de acciones realizaría programas para coadyuvar a -  
que la administración de justicia sea más pronta y expedita.

En el capítulo ocho, " Del Programa de Emergencia de Protección  
al Empleo", se señala que los objetivos de este programa espe---  
cial es proteger el empleo y la planta productiva, su aplicación  
se propuso en lo que se denominó cuatro ámbitos de acción:

- 1) Creación de Empleo en Zonas Rurales; dándose prioridad a --  
los programas cuyas obras utilizaran intensivamente mano de  
obra.
- 2) Creación de Empleo en Zonas Urbanas Críticas; en donde se---  
rían propuestos programas que contribuyeran a mejorar la ca-  
lidad de la vida, en apoyo a la producción.

- 3). Apoyo a la Planta Productiva; programas que se encauzarían preferentemente a la pequeña y mediana industrias.
- 4). Servicio Social Obligatorio; programas que se orientarían a atender las necesidades de los pasantes que prestan su servicio social, para solucionar problemas de empleo de una manera temporal.

Los recursos autorizados a estos programas no podrían ser transferidos a ningún otro por lo que de existir desviación alguna, serían canceladas las ministraciones correspondientes. Para cuidar y coordinar este programa, la Secretaría de Programación -- creó Coordinaciones Regionales, cuyas responsabilidades serían supervisar el eficaz cumplimiento de los programas y verificar que los recursos para el Programa de Emergencia se aplicaran correctamente.

El capítulo nueve, establece las fórmulas mediante las cuales se financiarían los diferentes programas objeto del convenio; tres eran las modalidades que se establecieron para ello:

- 1). Transferencias de fondos a los gobiernos de los estados -- que acuerde el Ejecutivo Federal.
- 2). Por encargo del gobierno Federal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda.

- 3). Mediante la aplicación directa de fondos que el gobierno - Federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas' (15).

En el capítulo diez se explica la forma en que se administrarán, operarán, conservarán y mantendrán las obras y servicios públicos materia del Convenio, estableciéndose en general, que las partes involucradas al término de una obra acordarán la forma del cuidado y de su mantenimiento, pudiendo ser el gobierno estatal responsable de ello siempre y cuando cuente con los medios suficientes.

En el capítulo once, se establecen las normas para la revisión del Convenio. Se establece en él —cláusula cuadragésima septima— que el CUD tendrá vigencia indefinida pudiéndose adicionar o modificar en cualquier tiempo, de común acuerdo por las partes. Se señala, asimismo, que tanto el Ejecutivo Federal -- como el Estatal podrán evaluar en todo momento el cumplimiento del Convenio, conviniéndose en establecer mecanismos de control y seguimiento físico y financiero de fondos y aportaciones así como de los distintos programas compatible con el Sistema de -- Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (CO-- SSEFF). Por su parte, al COPLADET se le obliga a informar bimestralmente al Ejecutivo del Estado y por conducto de la SPP, al Ejecutivo Federal.

El capítulo número doce hace referencia a las estipulaciones -- finales, en donde se anota que el incumplimiento del Convenio de alguna de las partes por dolo, culpa o negligencia de los -- funcionarios o demás autoridades responsables, obligaría a determinar las responsabilidades administrativas en que se hubiere incurrido y aplicar de esa manera las sanciones que procedan. -- Por tanto, el incumplimiento del Convenio por el estado, originaría la suspensión de las ministraciones de los programas problema. Si se tratara de una falta atribuible al Ejecutivo Federal, el CUD permite al Ejecutivo Estatal dar parte de lo anterior, a fin de que se le considere relevado de la obligación de cumplir con lo pactado y se proceda a determinar responsabilidades por incumplimiento. De las controversias que se susciten en la ejecución del CUD, corresponderá a la Suprema Corte de -- Justicia dictaminar al respecto.

De acuerdo con la estructura del Convenio, durante 1983 se estableció el compromiso de los gobiernos Federal y estatal para -- coordinar sus acciones y establecer su Sistema Estatal de Planeación Democrática con el objeto de compatibilizar en el ámbito estatal los programas federales y que el COPLADE sería el -- elemento de vinculación y comunicación permanente entre ambos sistemas.

Resulta claro también, que la estructura del CUD en 1983 permaneció inalterada en cuanto a los instrumentos programáticos, es

decir, los programas ejecutados fueron prácticamente los mismos que se aplicaron con el CUC en 1982. Por lo que se refiere a -- la programación-presupuestación, las acciones de los programas - regionales respondieron fundamentalmente a estrategias prioritarias destacando las siguientes: mantener la capacidad instalada de los servicios de bienestar social, salud, vivienda, alimentación, agua potable y atención a grupos marginados; ampliación de la red de caminos rurales, carreteras y el Programa Emergente de Empleo en Zonas Urbanas Críticas.

A lo largo de 1983, se trataba de que los estados trabajaran en el diseño y establecimiento de sus Sistemas Estatales de Planeación; adecuaran la organización de sus COPLADES, elaboraran su Ley Estatal de Planeación y formularan sus Planes Estatales de Desarrollo.

En este punto considero importante señalar que, definitivamente, toda la mecánica de implementación en cuanto a programación presupuestación, calendarización de ministraciones, autorizaciones, la existencia del ramo XXVI, etc., todo continuó sin modificación alguna con excepción de la normatividad establecida en función de que ya no se trataba del CUC y que además, los objetivos del Convenio eran de mayor profundidad en relación con el denominado desarrollo regional.

Para 1984, el CUD contempla la perspectiva de fortalecer a las -

entidades federativas y a sus municipios, otorgando una mayor --- asignación de recursos al ámbito regional.

La estructura y contenido del convenio en 1984 se modifican sus-- tancialmente en relación con el del año anterior; se introducen - nuevos capítulos y se enfoca el CUD como el instrumento de la Po-- lítica Regional.

Se integra por primera vez un capítulo que elaboraron los gobier-- nos de cada uno de los estados en donde se señalan los principa-- les problemas que cada entidad enfrenta y las políticas y accio-- nes del plan estatal, así como el señalamiento de los programas - prioritarios que realizarían durante 1984. Del mismo modo, den-- tro de su clausulado se señalan las políticas de descentraliza--- ción de la vida nacional en las áreas de salud y educación.

Se abre un capítulo relativo a los Programas Regionales Estratégic-- os, en donde se señalarían las acciones fundamentales para la re-- ordenación de la actividad económica en el país.

En un capítulo específico, se establece el compromiso de los go-- biernos estatales de elaborar e instrumentar los Sistemas Estata-- les de Evaluación y Control. Se crea, asimismo, una modalidad -- programática denominada Programa de Desarrollo Regional, la cual integra los programas que anteriormente eran utilizados: PEI, PRO

SEC, PRODES, PIDER, PAZM, etc., y se unifican en una sola apertura programática con tres especialidades:

- 1) Programas de infraestructura básica de apoyo, que se referirán a los servicios de electrificación, telefonía, carreteras y caminos;
- 2) Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social, que coadyuvarán a dotar de servicios a las comunidades rurales y urbanas y,
- 3) Programas productivos para impulsar el desarrollo de las zonas rurales;

en una sola propuesta de inversión por los gobiernos estatales;- en un mecanismo único de ministración de recursos; y la agilización en las ministraciones presupuestales y una mayor racionalidad al gasto público federal.

Se incluye en sustitución del capítulo del Programa Emergente de Empleo el de los Programas Regionales de Empleo. Se señalan, finalmente, en un capítulo especial, los programas prioritarios para el desarrollo regional que los sectores de la Administración Pública Federal realizarían en 1984.

## El CUD en 1985

La estructura y contenido del CUD en 1985 se modificó para empezar —así se indica en el documento— la consolidación del -- proceso único de desarrollo. El número de capítulos se reduce, en virtud de su agrupación y son replanteados con un enfoque integral cuyo eje conductor son los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, y consolidar al CUD como el instrumento de la política regional.

Se convienen estrategias y líneas de acción específicas, que comprenden a las prioridades tanto sectoriales como estatales pero con un sentido integral, que no permite la supremacía de unas -- en detrimento de las otras. Se fortalecen en algunos casos, los procesos de descentralización en materia de salud y educación. Los programas de coordinación especial adquieren un nuevo giro que los reviste con un carácter de permanencia relativa, en virtud de que en el Convenio se definen una serie de acciones cuya ejecución y operación pueden ser coordinadas por los gobiernos federal y estatales. En el convenio se establece que los Pro--gramas de Desarrollo Regional continuarán como modalidad programática básica.

Por último, se simplifica el proceso para formalizar la coordinación de acciones susceptibles de ser incorporadas al texto -- del CUD.

El Convenio quedó integrado por ocho capítulos. El capítulo uno se refiere a las disposiciones generales, definiéndose el objetivo del Convenio, de consolidar los sistemas estatales de planeación; señala, que el Convenio será la única vía de coordinación entre los Ejecutivos Federal y Estatal, y toda acción o programa especial deberá formularse a través de Acuerdos de Coordinación.

El capítulo dos define el proceso para la descentralización de la Administración Pública Federal, siendo el Ejecutivo Federal, por conducto de sus dependencias y entidades, quien llevará a cabo las acciones de descentralización establecidas por el Programa de Descentralización 1985-1988. De la misma manera, en este apartado se obliga a continuar con el Programa de Simplificación Administrativa entre todas sus dependencias, así como a seguir consolidando tanto los sistemas estatales de salud y de educación pública en aquellos estados en donde se hubiese llevado a cabo el proceso de descentralización de los programas de salud y/o de educación.

En el capítulo tres se señalan las prioridades que cada uno de los sectores realizará en los estados, teniendo como base los programas nacionales de mediano plazo que los sectores mismos elaboraron.

El capítulo cuatro hace referencia exclusivamente a la forma en

que estarán estructurados los sistemas estatales de planeación.- De esta manera en el convenio se establece que los Ejecutivos Federal y Estatales acuerdan seguir coordinando sus acciones a través del CUD para consolidar los componentes, las etapas, las vertientes y los instrumentos de los sistemas de planeación de cada una de las entidades federativas. En este mismo apartado se señala que ambos órdenes de gobierno se comprometen a ratificar y a consolidar al COPLADE como el instrumento administrativo del sistema local y a seguir considerándolo como la única instancia de coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales y municipales. Se establece en el CUD que la propuesta federal de inversión se definirá conjuntamente con los gobiernos de los estados y que el Ejecutivo Federal procurará respetar en todo lo posible las propuestas negociadas.

Por su parte, los estados se comprometen a promover la participación de los municipios y de los sectores social y privado en la administración y conservación de las obras a que se haga referencia en el Convenio, como a dictar las medidas de control y evaluación necesarias para lograr la eficiencia de los recursos -- transferidos. Asimismo, se obliga a los estados a revisar trimestralmente la ejecución de los programas financiados con recursos estatales, con recursos federales y con recursos coordinados.

Por otro lado, a la firma del Convenio los Poderes Ejecutivos -

se comprometen a brindar apoyo y asesoría a los municipios para que elaboren sus planes de desarrollo, los cuales deberán ser -  
acordes con los sistemas nacional y estatales de planeación.

En el capítulo cinco se hace referencia también en forma particu-  
lar a las estrategias para el desarrollo estatal que deberán ser  
definidas por los propios planes estatales, es decir, este apar-  
tado se presenta como una síntesis de lo que cada uno de los go-  
biernos de los estados considera como acciones prioritarias a --  
realizar durante el periodo de su gestión administrativa.

El capítulo seis señala que las partes acuerdan continuar con -  
los programas de Desarrollo Regional por lo que se procede a la  
programación bajo las tres modalidades ya anotadas, agregándose  
una cuarta: los programas de coordinación especial, como son el  
programa de servicio social de pasantes y empleo juvenil, becas  
para capacitación de trabajadores, y becas para hijos de campesi-  
nos y obreros, y los orientados a propiciar la participación de  
la mujer.

Se establece que los Programas Regionales de Empleo continuarán-  
pero de manera selectiva, en los estados donde exista realmente  
desempleo. Se afirma, también, que los gobiernos Federal y esta-  
tales, en el caso del Sureste, continuarán las acciones del Pro-  
grama de Desarrollo de la Región Sureste. Por otra parte, me-

diante el CUD se compromete a los ejecutivos estatales a procurar un régimen eficiente de sus finanzas públicas procurando su racionalización.

#### Sobre el Financiamiento de los Programas.

Dentro del mismo apartado seis, se señala que el financiamiento de los programas que se efectúen total o parcialmente con recursos federales, deberán instrumentarse bajo tres formas de política financiera, que son las mismas modalidades ya comentadas.

Para aumentar la eficiencia en la ejecución de los proyectos, se introdujo un cambio en los procedimientos de asignación de recursos estableciéndose líneas de crédito en bancos corresponsales -- que permitieran cubrir una amplia gama de obras, sin costo administrativo excesivo y conforme se demostraran los avances físicos de las obras. Al establecerlo se intenta disminuir el periodo de tiempo que va de la programación a la ejecución de la obra pública.

En el capítulo siete se definen los programas de coordinación especial. Se establece que estos programas serán el instrumento para descentralizar recursos a los estados y desconcentrar facultades, o bien para transferencias con el objeto de financiar algunos otros programas también de carácter especial, como por ejem--

plo, para enfrentar situaciones de emergencia. Los programas de coordinación especial se formalizarán a través de Acuerdos de Coordinación, los cuales serán incorporados al contexto del Convenio por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El último apartado, el capítulo ocho, describe las estipulaciones finales, en donde se establecen las responsabilidades jurídicas en que caerían en caso de incumplimiento las partes firmantes.

Todo lo anterior ha sido la definición del Convenio Unico de Desarrollo así como el estudio de su evolución. El punto que habría que analizar ahora se refiere al grado de homogeneidad existente entre el CUD y las estrategias que el Plan Nacional de Desarrollo define en relación con el desarrollo regional, la descentralización, los sistemas de planeación estatales y el fortalecimiento estatal y municipal, elementos que hacen del CUD el instrumento de la política regional.

En general, el propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo (PND) es "mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones

de justicia social... mayor fortaleza de la economía nacional a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones..." (16)

Es en función de ese propósito que el Plan Nacional de Desarrollo en su capítulo quinto, establece la estrategia económica y social, "la cual se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción: una de reordenación económica y otra de cambio estructural." (17) Es en la segunda línea de estrategia en donde se localiza en primer instancia el papel que corresponderá al CUD dentro del desarrollo regional. El cambio estructural "persigue iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social... con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios del desarrollo y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales más firmes hacia una sociedad igualitaria." (18)

En el mismo Plan se señala que el cambio estructural se basa en seis orientaciones generales de las cuales la que nos interesa se refiere a la descentralización en el territorio de las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social. Con base en esta orientación, el gobierno federal reconoce que el centralismo se ha convertido en un obstáculo que frenaba el desa

rrollo armónico de las diferentes regiones y zonas del país, por lo que el PND propone una política de descentralización - que fortalezca y perfeccione el Sistema Federal y que permita proporcionar, a mediano y largo plazo, empleo y satisfactores básicos a toda la población. La descentralización, se preten de llevar a cabo mediante la promoción de un desarrollo estatal integral que fortalezca el pacto federal y el municipio libre.

En este contexto, de promoción del desarrollo estatal, se con sidera al Convenio Unico de Desarrollo como "el instrumento - integrador que permite apoyar los principios del régimen fede ral mediante la coordinación de esfuerzos y la concertación - de acciones que fortalezcan a las entidades federativas y las integren... al desarrollo nacional" (19).

Sin embargo, no resulta claro en el capítulo quinto el objeti vo esencial de la política regional: es en el capítulo noveno donde se establecen las bases generales para la política de - la descentralización y de desarrollo regional; los lineamien- tos para el desarrollo estatal integral y las bases para la - integración de las regiones del país.

La política de descentralización y desarrollo regional que el gobierno federal pretende desarrollar se encuentra dividida - en tres acciones: desarrollo estatal integral; fortalecimien-

to municipal y reordenamiento de la actividad económica en el territorio nacional

#### 4.4 La Descentralización de la Vida Nacional.

La descentralización a implementarse se divide, de acuerdo -- con el Plan Nacional, en lo político, en lo económico, en lo administrativo y en lo cultural.

En lo político, el principal objetivo de la descentralización es la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno, de acuerdo con lo establecido por el artículo 115 constitucional. Se trata de que la Federa--- ción asuma su papel como instancia rectora del desarrollo, -- procurando la descentralización y la coordinación con los estados. Con ello se intenta a la vez una redistribución de -- competencias y una creciente participación de la comunidad en las decisiones de gobierno.

En lo económico, la descentralización implicará una redistribución geográfica de las actividades productivas, cuidando el efectivo intercambio regional para contrarrestar la concentra ción.

En lo administrativo, la política está orientada a descentra- lizar la Administración Pública Federal mediante una constan- te inversión de funciones que permitan equilibrar las facultades y atribuciones de las tres instancias de gobierno.

Mediante la descentralización de la cultura y la educación, - se pretende fortalecer la identidad cultural de las regiones; con tal propósito se contempla descentralizar en primera instancia los programas de los sectores salud y educación.

#### 4.5 Desarrollo Regional.

En lo referente al desarrollo regional, éste es definido como el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial (20).

Dentro de las líneas de acción para el desarrollo estatal, la política de desarrollo regional tiene —de acuerdo con el PND— como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas. Para ello, se pretende lograr el desarrollo estatal integral, para que cada estado cuente con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar. Seis son las acciones mediante las cuales se establece el desarrollo estatal:

- a) Mayor vinculación de la economía rural y urbana mediante la acción de centros agroindustriales, productores de alimentos de consumo básico.
- b) Un Sistema Estatal de Planeación Democrática. Cada una de las entidades debe organizar su sistema de planeación.

De la misma manera, el Plan señala que el COPLADE será el foro de consulta permanente para la planeación y a su vez órgano de decisión.

- c) Planes Estatales de Desarrollo. Se conciben como los instrumentos que elabore cada entidad fijándose una estrategia de desarrollo específico para cada estado, congruente a los propósitos nacionales.
- d) Fortalecimiento Municipal. Se señala en este punto que - el desarrollo estatal depende del apoyo a los municipios: de su propia autonomía, de su capacidad financiera, de -- los apoyos económicos en programas específicos y de su capacidad recaudatoria. El objetivo final es convertir al municipio en el verdadero promotor del desarrollo.
- e) Programación presupuestación del gasto regional. En este punto se establece que el gasto regional estará orientado a concentrar en ciudades medias y comunidades con capaci--dad los servicios básicos, tales como agua potable, elec--trificación, caminos, vivienda, escuelas y centros de sa--lud en puntos geográficos determinados por los gobiernos estatales.
- f) Participación social en los Programas de Desarrollo Regional. Se orientará la participación social de toda la po-

blación; se argumenta que para que la participación trascienda debe surgir de las comunidades, teniendo la población la posibilidad de expresarse y comprometerse.

Definidas las estrategias para la descentralización y el desarrollo regional, el Plan Nacional de Desarrollo describe al Convenio Unico de Desarrollo como "el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual se dará respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. En su estructura se establecerán los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional" (21).

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que en el aspecto de congruencia teórica, existe una clara compatibilidad entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Convenio Unico de Desarrollo. La estructura del Convenio, es decir, su capitulo, es compatible también con los objetivos planteados en materia de desarrollo regional. El plan define, asimismo, el proceso que en materia de planeación deben realizar las distintas entidades federativas; se establecen las orientaciones que asumirá la descentralización en lo político, en lo económico y en lo administrativo; y, la intención de hacer del municipio el promotor del desarrollo.

En este punto, lo interesante resultará conocer, como ocurrió con el CUC, una evaluación del grado de efectividad logrado - en los primeros dos años de vigencia del Convenio Unico de De sarrollo.

Las evaluaciones que hasta mediados de 1984 se habían realizado destacaban deficiencias operativas ocasionadas básicamente por la falta de información, principalmente la relativa al -- Programa Normal (la inversión en los estados de los sectores de la Administración Pública Federal); inadecuada coordina--- ción de los órganos componentes del COPLADE; duplicidad de -- funciones con algunas dependencias y organismos federales; in suficiencia de recursos financieros, humanos y materiales; ca rencia de la normatividad necesaria y falta de capacitación - técnica a nivel estatal y/o municipal (22), así como retraso en los informes trimestrales y en los cierres de los ejerci-- cios anuales.

Solamente algunos estados trabajaron en el diseño y estable-- cimiento de sus sistemas estatales de planeación y otros, ela boraron su Ley Estatal de Planeación y adecuaron la organiza-- ción de su Comité de Planeación para el Desarrollo.

La realidad continúa superando al proceso de la Planeación.

## CAPITULO V

### UN CASO PARTICULAR: EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE TABASCO

#### 1. Las obligaciones que establece el CUD al Gobierno Estatal

Como la parte final de este trabajo, a continuación expondré de manera breve, un ejemplo del funcionamiento del Convenio Unico de Desarrollo, que está más al alcance de mis manos y que se refiere en particular, a la forma en que el CUD ha sido instrumentado en el Estado de Tabasco. - El objetivo de ello, radica en demostrar que el Convenio Unico de Desarrollo, como lo expliqué en páginas anteriores, es efectivamente el punto nodal para la acción pública entre los gobiernos Federal y estatales, así como el instrumento básico para la descentralización y el desarrollo regional.

El Convenio Unico de Desarrollo señala como acciones obligatorias que - el Gobierno de Tabasco debe emprender: el diseño y establecimiento de - un Sistema Estatal de Planeación Democrática, que se refiere a la elaboración de su Plan Estatal de Desarrollo y de los Planes Municipales; de los Programas de Mediano Plazo, los Programas Institucionales así como los Programas Operativos Anuales; la ratificación y adecuación de la -- organización de su Comité de Planeación para el Desarrollo; propiciar - el Fortalecimiento Municipal dándole autonomía y fortaleciendo su economía de acuerdo con el artículo 115 constitucional; el diseño y establecimiento de un Sistema Estatal de Control.

Esto es lo que el CUD, documento signado por el Presidente, Secretarios de Estado y Gobernador, establece como compromiso del gobierno es total; pero su implementación no es nada sencillo, como tampoco lo es para el resto de las entidades. Es cierto que a nivel nacional se tenía experiencia en el proceso de la planeación con el Plan Global de Desarrollo como intento más reciente, pero también no es menos cierto de que las administraciones estatales no habían avanzado en su estructura y en su organización. Tabasco contaba con cierta experiencia en ese sentido. Elaboró de 1979 a 1982 cinco versiones diferentes de --- Plan Estatal de Desarrollo. Tres de ellas fueron presentadas por el COPLADET como documentos elaborados por sectores con un criterio cuantitativo y socioeconómico; las otras dos versiones se formularon durante las campañas políticas de los candidatos a Presidentes de la República y del Gobernador del Estado, respectivamente, para el periodo ---- 1983-1988 con un criterio eminentemente político. A pesar de lo realizado en materia de planeación, la organización del Ejecutivo de Tabasco no se modificó en absoluto al igual que la organización de sus ayuntamientos. No existía tampoco ninguna norma que orientara el proceso de planear hasta antes de 1983.

Bajo esas circunstancias y luego de efectuadas las elecciones, el nuevo gobierno estatal, como primera medida de su administración, reorganizó su estructura institucional y reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (1). Posteriormente —toda vez que había sido firmado el CUD 1983 por el Gobernador— como una segunda medida, se procedió a establecer las bases de la planeación en el Estado. ---

Para ello, se estudió la posibilidad de modificar y adicionar la Constitución Política de Tabasco. Fueron reformados sus artículos 36-fracciones I y IX - y 76 que establecen "que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y a la democratización política, social y cultural"; de igual manera, se elaboró y aprobó la Ley Estatal de Planeación. Así, en la Constitución del Estado se asentaron las bases jurídicas del Sistema Estatal de Planeación (SIESPLADE) y con la Ley de Planeación se reglamentaron los artículos constitucionales reformados y establece los mecanismos que el Poder Ejecutivo Estatal debe instrumentar para la formulación, integración y ejecución del Plan Estatal de Desarrollo. Asimismo, fue aprobada la Ley Organica Municipal de acuerdo con las reformas estipuladas - en el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Con la firma del CUD, se fortaleció el mecanismo de cooperación entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Sistema Estatal de Planeación. Para estos efectos los dos Ejecutivos convinieron en reconocer al Comité de Planeación de Desarrollo (COPLADET) como el instrumento para hacer compatible en el ámbito local las acciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal y se ratificó al COPLADET otorgándole la atribución de coordinar todos los programas de inversión pública federal en la entidad, con los programas propios del gobierno del estado. Asimismo, el COPLADET fue establecido como el vínculo entre ambos sistemas de planeación.

Las nuevas atribuciones del COPLADET le exigían el cumplimiento de funciones más complejas que obligaban a una reestructuración interna y al deslinde de responsabilidades entre los órganos que lo conformarían.

Así, en términos de estructura, se definieron Subcomités Sectoriales de acuerdo a la estructura orgánica de la Administración Pública del Estado, con los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal -- como coordinadores y los delegados de la Administración Pública Federal en la entidad como Secretarios Técnicos, según el sector correspondiente.

Se dejó la coordinación de los Subcomités Municipales a cargo de los 17 Presidentes Municipales y los Diputados Locales fungen como Secretarios Técnicos en el subcomité del municipio que representan ante el H. Congreso Local. Se crea dentro del mismo seno del COPLADET un Comité de Inversiones, encargado de vigilar el ejercicio del gasto público en la entidad y un Subcomité para los sectores social y privado. Fueron creados, posteriormente, cuatro subcomités especiales: el de Cultura, el de Educación Superior, el de Etnodesarrollo y el de Evaluación y Control.

Dentro de todo este proceso de fortalecimiento del Comité, lo más significativo fue la redefinición de atribuciones. Hasta 1982, la coordinación del COPLADET estaba a cargo del Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien fungía además como Secretario Técnico dada su calidad de servidor público federal. Los subcomités --

sectoriales habían trabajado también bajo la coordinación federal, --- mientras los subcomités municipales y financiero correspondían propiamente al Estado. Es a partir de 1983 que la Coordinación General del Comité, como órgano autónomo encargado de vigilar exclusivamente el proceso de planeación, corresponde al gobierno local.

Es con las bases jurídicas anteriores, y con la reorganización llevada a cabo del Comité de Desarrollo, reconocida y transcrita en el Convenio Unico de Desarrollo, que se procedió a la instrumentación del Sistema Estatal de Planeación.

### 1.1. El Sistema Estatal de Planeación.

#### A). Sus Elementos y su Operación

El punto de partida del SIESPLADE lo constituyó la consulta popular a la sociedad tabasqueña, que fue la fuente esencial para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo (PLED), es decir, su justificación política. La primera etapa dentro del SIESPLADE es la formulación, por lo que el primer objetivo del sistema es la publicación del Plan Estatal. La elaboración de los programas sectoriales de Mediano Plazo y los Planes Municipales de Desarrollo se constituye en el segundo paso; por último, los Programas Operativos Anuales (POA) que se llevan al terreno de lo cuantitativo. -- "El contenido del POA responde a las preguntas: qué se hará, en términos de proyectos y obras concretas; cuánto costará, en dónde se hará, que es la delimitación concreta del lugar en donde se -- realizarán los proyectos y obras, quién lo hará, que identificará

a los organismos o entidades responsables de la ejecución" (2).

La segunda etapa, de ejecución, se definió en el estado en tres -- niveles: global, sectorial-institucional y municipal. En el nivel global se enmarcan las actividades que comprenden a toda la enti-- dad, a dos o más sectores o a dos o más municipios; el nivel secto-- rial-institucional comprende las acciones definidas por cada sec-- tor; el nivel municipal ocupa las actividades de los distintos mu-- nicipios.

La tercera etapa, de control, se refiere al seguimiento de las ac-- ciones que se realizan en función de los programas anuales.

La cuarta y última etapa, de evaluación, se realiza trimestralmen-- te en reuniones con los subcomités sectoriales y municipales, para analizar los resultados alcanzados en los objetivos y metas fija-- das, o bien el grado de avance en que se encuentra, de acuerdo al periodo de ejecución. Con la evaluación, se redefinen programas y se corrigen acciones.

Dentro de todo este proceso de organización, dos pueden ser defini-- dos como elementos de mayor importancia: el primero, es en el sen-- tido de que la programación-presupuestación en 1983 sufrió altera-- ciones de fondo de acuerdo con las atribuciones del COPLADET: "por un lado, se estudió el rumbo que tomaría el desarrollo del estado, antes de enlistar acciones y asignarles recursos financieros, de -

modo que al poner en marcha este último paso los sectores de la administración sabían con certeza los objetivos que perseguían. Por otro lado, los presupuestos fueron distribuidos de acuerdo con las estrategias de desarrollo definidas en el PLED, entendidas -- como las líneas generales de la actuación del gobierno en su conjunto y no como la suma de los programas de cada organismo" (3).

El segundo, se refiere al entendimiento de que sectores y regiones se complementan dentro de un proceso de desarrollo integral: "esto significa que los sectores no deben crecer en detrimento de regiones marginadas, ni las regiones deben desarrollarse y crecer sobre la base falsa del derroche económico de los sectores" (4).

B). El Plan Estatal de Desarrollo.

El Plan Estatal de Desarrollo fue aprobado en el periodo de tiempo establecido por la Ley Estatal de Planeación, dentro de los primeros seis meses de iniciada una administración, y con él se definieron las estrategias para el desarrollo estatal, mismas que fueron transcritas posteriormente en el capítulo V del Convenio Unico de Desarrollo 1985. El propósito fundamental del Plan es "sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de la sociedad y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad social" (5).

El plan recoge tres objetivos: a) Propiciar el cambio estructural; a través de la generación de empleo y de proporcionar a las pequeñas comunidades toda la infraestructura necesaria para volverlas - unidades productivas autosuficientes; b) reorientar las tendencias del crecimiento urbano industrial, logrando una mayor vinculación entre campo y ciudad mediante la reorientación de la programación-presupuestación del gasto; c) fortalecer al municipio, para hacer de él el promotor del desarrollo.

Estos objetivos como segunda parte del plan, se piensan implementar a través de dos líneas de estrategia: el rescate de las potencialidades primarias y la integración de la diversidad de las pequeñas comunidades considerando los impactos sectoriales.

La tercera parte del plan se refiere a la instrumentación de la estrategia, a través de la definición de la política económica, la política regional y las políticas sectoriales. Para la primera, - "se intenta lograr la autosuficiencia de la entidad, mejorar la -- distribución del ingreso, elevar los niveles mínimos de bienestar y buscar el equilibrio entre grupos y regiones del estado" (6).

La política regional trata de integrar a lo que se ha denominado - los dos Tabascos, el del Grijalva, integrado al corredor petrolero del Sureste, y el del Usumacinta, caracterizado por sus condicio-- nes de aislamiento y de marginación, en uno solo. La política sectorial está orientada a impulsar la producción agropecuaria, pes--

quera y forestal, alrededor de la cual habrán de girar las demás actividades sectoriales.

Con lo anterior, se definió la estrategia del gobierno. Continuando con el SIESPLADE, se procedió a la formulación de los 17 Planes Municipales con los mismos criterios del Plan Estatal. Con las estrategias de desarrollo definidas, los POA incluyeron, primero, programas y proyectos prioritarios enmarcados en el PLED; segundo, la continuación de obras en proceso; y por último, obras complementarias a las - dos anteriores. Con estos mismos criterios cada sector elaboró sus - propuestas.

El Convenio Unico de Desarrollo obligaba al gobierno local a instrumentar una política de fortalecimiento municipal. Se había dado el - primer paso, con la aprobación por parte del Congreso Local de la Ley Orgánica Municipal, en donde se señalan tanto la organización a la - cual deberían ceñirse las administraciones municipales, como las funciones y atribuciones que serían competencia de los propios ayunta--- mientos. De esta manera la Ley Orgánica aprobada establece que:

" Los Municipios, con el concurso del Estado cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios:

a) Agua Potable y Alcantarillado;

- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercado y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad Pública y Tránsito;
- i) Los demás que la Legislatura del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera." (7)

Por su parte, "para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración municipal, el Presidente Municipal tendrá las siguientes dependencias:

- I. Secretaría del Ayuntamiento;
- II. Dirección de Finanzas o Tesorería;
- III. Dirección de Programación;
- IV. Contraloría Municipal;
- V. Dirección del Desarrollo;
- VI. Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales;
- VII. Dirección de Educación, Cultura y Recreación;
- VIII. Dirección de Administración;
- IX. Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, a excepción del municipio donde resida permanentemente el Gobernador del Es-

tado.

La Secretaría del Ayuntamiento, Contraloría y Direcciones tendrán --  
igual jerarquía." (8)

De acuerdo con la Ley, los municipios fueron adecuando gradualmente -  
sus administraciones y con los recursos transferidos al estado vía --  
CUD del Programa Emergente de Empleo, algunos municipios recibieron -  
la primera oportunidad para demostrar su capacidad de ejecución y de  
eficiencia administrativa. Los resultados no fueron los esperados, -  
sin embargo, fue un efecto demostrativo, y en la medida de sus capaci-  
dades, en esa misma proporción se transferirían mayores recursos a --  
los ayuntamientos.

Se observó, que no sería suficiente dar recursos únicamente a los mu-  
nicipios para que éstos cumplieran, y se pensó en la posibilidad de --  
instrumentar una política de programación-presupuestación y contar -  
con una normatividad, la cual posibilitara el seguimiento y control -  
de la ejecución y cumplimiento de los programas que fueran transferi-  
dos al ámbito municipal. De esa manera, el gobierno consideró la con  
veniencia de contar con un instrumento análogo del CUD, que permitie-  
ra consolidar la coordinación intergubernamental y fortalecer a los -  
municipios; para lograr lo anterior, el Ejecutivo Estatal firmó en --  
1983 con todos los presidentes municipales lo que se denominó Conve-  
nio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM), que se constituyó así en -

el vértice, en el gozne del SIESPLADE y en el instrumento para la --  
coordinación de la planeación en Tabasco.

El CUDEM se define "como el instrumento que permite a los gobiernos  
estatal y municipal coordinar sus esfuerzos para el establecimiento  
de programas que tienda a consolidar a los municipios de Tabasco --  
como los verdaderos promotores del desarrollo". (9) Con esto, se --  
cumplió cabalmente con lo estipulado por el artículo 115 constitucio  
nal, y se establece de manera integral, el sistema de planeación en  
el estado; lo importante sería la orientación del gasto público, ---  
pero la mecánica de la programación-presupuestación había quedado --  
claramente definida en los instrumentos del SIESPLADE.

El sistema de planeación es pues, integral en este momento: se han -  
concluido los programas de apoyo y los programas normativos y secto-  
riales, que serían en sentido estricto los programas de corto y me--  
diano plazo, respectivamente; y por último, los programas institucio  
nales. El gobierno del estado, para completar su sistema, estable--  
ció dos Programas de Apoyo: de población y de evaluación y control.

El programa de evaluación y control está encaminado a permitir por -  
un lado, vigilar el ejercicio del gasto, y a partir de él, instalar  
el Sistema Estatal de Control y Evaluación que el CUD obligó en 1984  
a los gobiernos locales a implementar. El segundo programa, de po--  
blación, está orientando a la planeación demográfica, mediante la --  
instalación del Consejo Estatal de Población, mismo que se lleva a -  
cabo en forma coordinada con la Secretaría de Gobernación, a través

de la figura de un Acuerdo de Coordinación firmado en 1984.

Paralelamente se elaboraron los Programas Normativos, presentados en el mes de septiembre del mismo año de 1984. Fueron cuatro los programas normativos que se dividieron, dos con el carácter de regionales y dos de tipo especial.

El primero, el Programa de Desarrollo de la Región Usumacinta, tiene como objetivo reactivar el sector primario local y de integrar a todas las comunidades dispersas de la región mediante la creación de centros integradores para el arraigo de la población, respetando su tradición cultural y étnica y su modo de producción común bajo tres criterios: territorio, población y producción (orientada al sector agropecuario, pesquero y forestal).

El segundo, el Programa de Desarrollo de la Región Grijalva, señala como objetivo el rescate de la producción primaria de la zona como el cacao, el plátano y la pimienta; el rescate de las zonas marginadas y la creación de la infraestructura para el desarrollo urbano industrial motivado básicamente por las actividades que se desprenderán del complejo industrial de Dos Bocas.

El primer programa especial, el Programa de Desarrollo de Villahermosa, tiene como objeto hacer de Villahermosa el centro comercial y cultural del Sureste, apegado a las políticas que define el Programa de Desarrollo de la Región Sureste. El último programa normativo, el Programa de Desarrollo de la Costa de Tabasco, señala como objeti

vos rescatar de la marginación a la población de esa zona y de la -- inactividad al campo, en áreas afectadas por PEMEX.

Por su parte, los programas sectoriales - en cuya formulación 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. Su contenido es la agrupación, por sectores, de las acciones señaladas en los programas normativos de desarrollo con todas las especificaciones inherentes y los detalles menores para asegurar su aplicación.

Los programas sectoriales, denominados estratégicos, son cuatro: salud, vivienda, educación y alimentación. Estos mismos programas, -- norman la actividad y las acciones programáticas - presupuestarias - del resto de los sectores, en virtud de que, en conjunto, responden a las prioridades que establece el Plan Estatal. Las entidades para estatales instrumentan su programa institucional de los programas -- sectoriales respectivos.

Finalmente, el Programa Operativo Anual (POA) como ya se había dicho, constituye el punto de congruencia de todo el sistema, al ser la parte aritmética de los proyectos, al establecerse los montos de las inversiones previstas en los niveles anteriores de programación, distribuidas anualmente. Estos programas son los que permiten, por su periodicidad, realizar el control del gasto público y la evaluación de los sectores y de los municipios en el cumplimiento de metas y --

programas y se constituye, conjuntamente con la demanda popular, en el retroalimentador del propio sistema estatal.

Cabe señalar, por tanto, que el POA se encuentra inserto dentro del proceso de la programación - presupuestación. Así, habría que mencionar tanto su configuración sectorial como municipal.

Los sectores estatales "integran sus propuestas con criterios de jerarquización de prioridades; es decir, establecen el orden de importancia de las acciones con el propósito de que la asignación de recursos o los techos financieros no excluyan a aquéllas que tienen un carácter prioritario o cuya ejecución debe iniciarse en el periodo comprendido por el programa operativo de que se trate. Los sectores deben asegurar, también, que su propuesta de inversión esté distribuida equitativamente entre las dos regiones de Tabasco.

Integrado el POA, éste se constituye en uno de los insumos para la elaboración del Presupuesto de Egresos del Estado, donde convergen las inversiones y el gasto corriente (en virtud de que el POA únicamente contempla inversión). El enlace de ambos conceptos a través de la técnica del presupuesto por programas, permite dar una mayor racionalidad al gasto corriente sobre la base de las metas que se persiguen en el programa operativo anual" (10).

Sin embargo el POA (estatal) no se concluye con lo anterior, sino que tiene una función política bien definida: es un compromiso que

471.

el Gobernador de Tabasco asume públicamente año con año, y que los resultados de su ejecución representan los elementos esenciales de sus informes de gobierno.

Por su parte, el Programa Operativo Anual Municipal se inicia cuando ha concluido el anterior proceso. De esta manera los propios ayuntamientos proceden a integrar su propuesta respectiva - que es a su vez su propuesta de egresos - apegada a las previsiones contenidas - en los planes municipales y en congruencia con el Plan Estatal y los programas normativos.

En su POA "cada ayuntamiento define las metas y los beneficios que se propone alcanzar, la localidad en donde se ejecutarán las acciones, los tiempos, los responsables de la ejecución y los recursos necesarios" (11), aplicándose, también, el criterio de jerarquización.

Al igual que el estatal, el POA municipal tiene su contexto político: es el compromiso público de los ayuntamientos con su población ante el Gobernador del Estado. Al final de cada ejercicio, deben dar cuenta mediante un informe de los resultados alcanzados.

Al principio del ejercicio anual, ambos Programas Operativos son publicados y dados a conocer a toda la población en su conjunto.

2. El CUD en el fortalecimiento del desarrollo de Tabasco.

El convenio Unico de Desarrollo no puede ser entendido en otro contexto, sino como un instrumento al igual que el CUC, eminentemente político y como uno de los elementos que justifica el actuar del Gobierno de la República. Se trata de dar una imagen ante la opinión pública, de un gobierno preocupado por el desarrollo de las entidades federativas y sobre todo, como la respuesta a una demanda ampliamente expresada por la población, en el sentido de modificar el proceso de centralización que ha existido a lo largo de nuestra vida como país independiente.

El CUD, como se ha señalado, tiene sus antecedentes inmediatos en el Convenio Unico de Coordinación, por lo tanto, existe el precedente de dar participación a los estados en el desarrollo nacional; con el CUD se intenta otorgarles no únicamente su participación sino de establecer las bases que permitan que toda una serie de elementos de carácter jurídico, administrativo, organizacional, programático y presupuestario se integren, para conformar un sistema que permita a las entidades definir una estrategia de desarrollo e identificar sus prioridades.

El sentido político del CUD se entiende también, porque es el canal único de financiamiento federal de las propuestas anuales de inversión, en donde se establecen las obras prioritarias que son definidas en el seno de los COPLADES y que los gobiernos de los 31 estados turnan a la Federación para su aprobación.

De esta manera la importancia del CUD radica en el monto de los recursos que les sean autorizados a través de los Programas de Desarrollo Regional a cada entidad.

En la mayoría de las ocasiones, las autorizaciones presupuestales de esta naturaleza resultan ser más importantes que las mismas participaciones estatales; en un gran número de los casos, esas participaciones son utilizadas para solventar el gasto corriente de las administraciones, quedando una mínima parte para la realización de obras y proyectos. La inversión pública de mayor importancia resulta ser, así, aquella que se realiza mediante el financiamiento vía CUD, que es ejecutada por las entidades pero controlada por la Federación.

En este sentido, Tabasco tampoco era la excepción. Si observamos la inversión pública federal a partir de los años en que ésta tiene cierta relevancia - a partir de 1959 - nos daremos cuenta que hasta el año de 1973 el cien por ciento de los montos de financiamiento fueron-

recursos federales; posteriormente este índice varió de la siguiente manera: en 1974 fue del 96.3%; en 1975 del 92.7%; en 1976 del 87.5% (ver anexo 1); de 1977 a 1979 esta tendencia continuó hasta un 76% de las inversiones federales.

De 1980 a 1982 la situación fue diferente. El "boom" petrolero modificó la relación entre el monto de las participaciones y los recursos vía Convenio. La disponibilidad financiera del estado a través de los convenios fue superada ampliamente por la disponibilidad presupuestal, proporcionada por conducto de las participaciones. De ahí se derivaron los retrasos en la entrega de los cierres de ejercicio del CUC de esos años ante la Federación. De 1983 a la fecha la relación no ha variado, sino por el contrario ha ido en aumento, siendo los programas vía CUD el porcentual menor de la inversión pública en el estado (en 1983 esos recursos ascendieron a 3 mil 674 millones; en 1984 la cifra alcanzó el monto de 9 mil 167 millones; y en 1985 10 mil 052 millones). Esa relación puede ser medida de la manera siguiente: de los recursos aprobados para 1985, solamente el 9% corresponde al CUD, mediante los Programas de Desarrollo Regional y un 11% al Programa Federal Normal; el 80% restante es presupuesto del estado (que en 1983 fue de 32 mil millones; en 84 de 78 mil millones y en 85 de 112 mil millones); con esto se presenta una situación contra

ria, distinta a la de los años sesentas y setentas (ver anexo 2).

Naturalmente que esta circunstancia resta fuerza al CUD; - sin embargo, los Programas de Desarrollo Regional representan solamente una parte de su contenido.

Uno de los puntos más importantes y que desde su inicio señala el CUD, fue la definición de los Sistemas Estatales - de Planeación, pues se consideraba que una vez definida la estrategia de desarrollo de cada una de las entidades, la aplicación de la inversión pública sería realizada en función de un programa operativo anual, en donde estarían señalados programas y proyectos con montos de inversión específicamente determinados.

De esta manera, al existir en Tabasco un Sistema de Planeación perfectamente definido, la orientación de su política de gasto público estaría garantizada; y así ocurre en la realidad aun y cuando existen algunas deficiencias en cuanto a su ejecución. Sucede que los recursos programados en el CUD, a pesar de estar dentro de la estrategia -- del desarrollo estatal, presentaron desde 1983, una serie -- de problemas que no permiten el cumplimiento de los programas. El principal es de que los recursos federales, por tener que satisfacer toda una serie de normas que establece la SPP antes de ser liberados, se enfrentan al dinero -

de fácil autorización del gobierno del estado, motivo por el cual las instituciones estatales, si queda tiempo, -- ejercen los presupuestos CUD al final del ejercicio; simi- larmente acontece con algunas dependencias federales, - - quienes utilizan primeramente sus recursos autorizados a nivel central y posteriormente los recursos del Convenio. En otras ocasiones, se presenta el retraso de las autori- zaciones por parte de Programación y Presupuesto.

Como se puede observar, el Convenio Unico de Desarrollo-- se enfrenta a un sinnúmero de circunstancias para hacer - valer su vigencia. A pesar de todo, el Convenio ha avan- zado y la entidad se ha fortalecido: en una primera ins-- tancia, le corresponde al estado, constitucionalmente, or- ganizar su propio sistema de planeación; es el orientador de sus políticas de desarrollo económico; cuenta con un com- ponente jurídico que faculta al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación, y las bases para que sea él quien coordine, mediante convenios con -- los municipios e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar. Para armonizar la estructura -- del sistema, dispone de un componente administrativo: el Comité de Planeación, en cuyo seno participan obligatoria- mente las dependencias federales, estatales y municipales que actúan en el estado, lo que permite asegurar la orien- tación y la aplicación presupuestal. Por su parte, los -

municipios se han ido fortaleciendo paulatinamente, con objeto de que se conviertan en gestores de su propio desarrollo.

Tabasco cuenta con su Plan Estatal; con planes municipales; con sus programas de apoyo, normativos, especiales y sectoriales; por lo tanto, la acción pública se encuentra supeditada al cumplimiento de los objetivos señalados en esos programas. Podría decirse que el estado sabe hacia donde camina y sabe qué es lo que quiere.

El Convenio Unico de Desarrollo ha permitido a través de la coordinación, realizar una serie de Acuerdos de Coordinación entre los sectores de la Administración Pública Federal y el gobierno estatal, en donde éste asume mayores responsabilidades que se encuadran dentro de la política de descentralización y de desarrollo regional. Los acuerdos propuestos durante 1983 sumaron un total de 30 de los cuales únicamente fueron formalizados 9. En 1984, los acuerdos signados ascendieron a un número de 27; durante el año de 1985 se formularon 21 Acuerdos de Coordinación. Las materias y programas abarcados mediante este recurso han sido múltiples: de apoyo al desarrollo rural; instalación del Comité Estatal de Alimentación; para coordinar acciones de derechos o de conflictos agrarios; para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia

de la tierra ejidal; la instalación del Comité Estatal de Reservas Territoriales; para apoyo crediticio; para el control de la abeja africana; la instalación de la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado (CODEZPET); para el levantamiento, difusión y rescate de los valores culturales de Tabasco; para la descentralización educativa, con lo cual Tabasco se convirtió en uno de los primeros estados en hacerse responsable directo en las acciones de planear, diseñar e instrumentar los programas que en materia educativa sean necesarios, conjuntamente con la transferencia de recursos financieros, humanos y materiales; la descentralización del sector salud, que se estableció bajo las mismas normas del sector educativo; descentralización del CREA Tabasco; de coordinación con el CAPFCE para el desarrollo educativo de las comunidades rurales; para otorgar becas para capacitar trabajadores; para el establecimiento de las bases que permitan la realización de acciones de apoyo, por parte de las entidades federales, a los programas prioritarios del gobierno del estado; etc. Esto nos permite afirmar que el proceso de coordinación entre Tabasco y la Federación, dentro del CUD y de acuerdo con la estrategia de desarrollo del estado ha sido sumamente satisfactoria, lo cual permite llevar adelante la descentralización que fortalece, en lo político, económico y administrativo a la entidad (anexo 3).

En cantidades aproximadas y de 1983 a 1985, a través de acuerdos se han transferido al gobierno tabasqueño un total de 3,648 millones de pesos, que son adicionales a todo el presupuesto estatal.

Importante resulta observar que el municipio también se ha fortalecido. El Ejecutivo Estatal ha firmado una serie de acuerdos y convenios dentro del marco del CUDEM, con cada uno de los municipios, con el objeto de dar mayor capacidad de gestión y de ejecución de los programas definidos como prioritarios por ellos mismos, dotándolos de mayores recursos económicos. Entre otras acciones --- más, se cuenta el funcionamiento del sistema de agua potable y alcantarillado; la realización de Programas Municipales de Tránsito; un Programa de Desarrollo Municipal denominado Zona de la Isla; Programas Municipales de Inversión (PMI); Programas para el Mejoramiento de la Vivienda; creación y mejoramiento de transporte terrestre y fluvial; Programa de reordenación financiera municipal; para la transferencia de recursos del estado a los municipios para infraestructura de salud; para infraestructura preescolar y educación primaria; para la instrumentación de un Programa Municipal de Evaluación y Control; recaudación de impuestos; Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; control y gestión para la organización social. En general, ascienden a 26 los acuerdos firmados entre muni-

cipios y gobierno estatal. Actualmente, se encuentran en proceso de validación 5 acuerdos más destacándose la transferencia al Municipio del Centro de la operación, conservación y mantenimiento del servicio de agua potable a su jurisdicción.

Por otra parte, en cuanto a la derrama económica en 1983 - el presupuesto global que percibieron los municipios ascendió a 7 mil 178 millones; en 1985 esa suma fue de \$ 23 mil 804 millones de pesos, es decir, los recursos trasladados a las administraciones municipales tuvieron un incremento en términos porcentuales del 331.62% (anexo 4).

Este incremento en los recursos administrados por los municipios se debió fundamentalmente al hecho de que las administraciones municipales han sabido aplicar y ejecutar, -- con diferentes grados de eficacia sus programas, todos --- ellos apegados a las prioridades estatales como mecanización agrícola, bienestar social, educación, salud y vivienda.

En 1983 se iniciaron los llamados Programas Mínimos Municipales, que se determinaron como la respuesta concreta de - las demandas principales de la población: "luchar contra - la marginación era el propósito" (12). Los ayuntamientos pusieron en marcha el programa de piso, fogón y letrina pã

ra la vivienda rural, "que junto con la mecanización agrícola y la construcción de infraestructura educativa representó la meta de la ... gestión municipal; en ese año, los ayuntamientos invirtieron 3 mil 298 millones de pesos.

En 1984, los municipios se sumaron al método de trabajo diseñado para la administración pública estatal. Para cumplir sus planes municipales de desarrollo, los ayuntamientos prepararon los primeros programas operativos anuales. Se invirtieron entonces 12 mil 280 millones de pesos. Los proyectos abarcaron no sólo los aspectos cubiertos en 1982 sino que, además, se hicieron nuevos caminos, se introdujo agua potable y alcantarillado, alumbrado público y se construyeron diferentes obras.

En 1985 se invirtieron casi 15 mil millones ... en algunos municipios la tríada piso, fogón y letrina alcanzó a toda la población rural para convertirse, de un programa que parecía insignificante, en una obra de trascendencia social". (13).- Los Ayuntamientos apoyaron para que se mecanizara la tierra, se introdujo más agua potable, más redes de electrificación rural y se construyeron más escuelas.

En total, de 1983 a 1985, los ayuntamientos invirtieron en obras el 62% de los recursos con que contaron: 30 mil 554 millones de pesos. " Los municipios supieron combinar su tradicional objetivo de prestar servicios básicos a la po-

blación, con una nueva dinámica de desarrollo" (14).

En el ámbito de la planeación, se ha obtenido de ella una alta eficiencia, pues en el trienio el porcentual promedio de erogaciones extraordinarias es de un 4.5%, muy por debajo del índice establecido como medio dentro de la administración que es de un 20%.

De esta manera, el fortalecimiento municipal se está tratando de consolidar en el estado, que es uno de los objetivos que el CUD pretende se cumpla en todas y cada una de las entidades, vigorizando sus sistemas y procesos democráticos, la planeación de su desarrollo, y el mejoramiento de sus finanzas.

## CONCLUSIONES

En el transcurso del presente trabajo, se presentaron los antecedentes del Convenio Unico de Desarrollo; su estructura y el sentido de sus objetivos. También se señaló, que con el CUD se intenta que las entidades federales - sean quienes definan, mediante un análisis interno, el rumbo de su propio desarrollo, identificando de esa manera sus prioridades económicas, políticas y sociales. Conjuntamente con esto que sería la nueva actitud de las administraciones estatales, el Gobierno Federal, mediante el CUD, busca - apoyar esas prioridades a través de una política de descentralización y -- desarrollo regional. Para hacer verdaderamente factible lo anterior, se - requiere, por tanto, de una mutua reciprocidad y de que los 31 gobiernos - locales diseñen, en principio, sus sistemas estatales de planeación. Sin - embargo, esto no resulta suficiente. Por ello es que deben hacerse dos -- consideraciones: una interna y la otra externa.

1. El aspecto externo se refiere a la relación de los sistemas nacional y estatal de planeación. El Convenio Unico de Desarrollo habla de la -- compatibilidad entre ambos sistemas, sin embargo, hasta este momento - no se puede hablar de esa congruencia. La Administración Pública Federal, a través de sus sectores, continúa teniendo absoluta independen-- cia en cuanto a la definición de sus programas a nivel estatal, siendo desconocidos incluso sus montos de inversión; de esta manera, resulta evidente la heterogeneidad entre los programas. A lo que se ha podido llegar hasta ahora en el caso de Tabasco, es al hecho de que los pro-- gramas prioritarios que el estado pretende desarrollar mediante las --

representaciones federales, se turnen por conducto de la SPP al Comité Técnico de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (COTEIP), - organismo en donde son definidos los programas de los sectores, y sean considerados en sus inversiones. No existe certidumbre alguna de su - aprobación, por lo que el gobierno estatal se ve obligado a la repro-- gramación de este tipo de proyectos para ser realizado por su propios órganos.

Por lo anterior, para que efectivamente exista una evidente interrela- ción entre sectores y estados federados, se hace necesaria la partici- pación de las entidades en el seno de los COTEIPS; de lo contrario, -- los programas sectoriales e institucionales podrán ser definidos por - los estados, pero si a nivel central las acciones que se pretendan --- realizar no se apegan a la política estatal, existirá, por tanto, la - continuación de las duplicidades.

Evidentemente que en todo esto se encierra una voluntad política de -- difícil circunstancia: el hecho de que los Secretarios de Estado re-- duzcan su capacidad política por la reducción sustancial del presupes- to del que pudieran disponer, por atender prioridades de 31 entidades, resulta altamente significativo, y es un hecho al que habrá de darse - solución a nivel, tal vez, de naturaleza presidencial.

Es así como deberá de hacerse, si es que se desea un sistema nacional de planeación como tal, y no quedarse en una posibilidad, maxime --

que se cuenta con una clara definición de lo que se pretende.

Lo anterior presenta ya algunos signos, en relación con ciertas delegaciones federales en el estado de Tabasco; tal es el caso de la representación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Delegación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, frente a la existencia de una Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas del Gobierno del Estado. El espíritu del CUD establece que tendrán prioridad las entidades estatales para la realización de obras como parte de la política de descentralización, y en el caso de los programas de agua potable y de construcción de carreteras, tradicionalmente llevados a cabo por la Federación, actualmente, ante la evidente capacidad del gobierno estatal, a las representaciones únicamente les corresponde vigilar y normar el cumplimiento de esos programas, situación que es difícil de aceptar -- por los delegados federales. Pero esto es lo que propicia el fortalecimiento del estado de Tabasco con las consecuencias de tipo político que ello conlleva, obligando a las negociaciones por conducto de la Delegación Regional de Programación y Presupuesto para lograr el proceso de la planeación.

Aunado a lo anterior, se presenta el problema del resto de los estados. Hasta el momento, solo Tabasco y algunos estados más como -- Chiapas, Quintana Roo, Tamaulipas y Colima, cuentan con su Plan de

Desarrollo, en el resto se están trabajando; por tanto, la consolidación del Sistema Nacional obligará de la misma manera a la Presidencia de la República y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como entidad responsable, a definir una estrategia viable que permita la elaboración de planes y sistemas estatales que hagan posible un sistema nacional. - Esto deberá realizarse en un máximo de dos años más, de acuerdo con --- nuestra circunstancia política.

2. Dentro de todo el proceso, se hace necesario fortalecer al COPLADE, porque de no existir en los diferentes estados COPLADES organizados, será - muy difícil una relación fructífera con la Federación, en virtud de que se reconoce como la única instancia de coordinación y compatibilización de acciones de los tres niveles de gobierno y de éstos con los tres sectores de la economía, para lo cual se propone la siguiente estrategia:
  - i) Se le consolide como órgano de consulta y decisión para la planeación en todas las entidades;
  - ii) Se integre su estructura por presidencia, coordinación general, secretariado técnico, subcomités sectoriales y subcomités de rela---ción municipal y subregional;
  - iii) Se cuente, en las delegaciones federales, con capacidad decisional suficiente para tomar acuerdos;
  - iv) Se constituya en el único canal de propuesta y decisión a nivel de cada estado, para el análisis, negociación y coordinación de la --planeación sectorial, multisectorial y regional de carácter fede--ral, en forma congruente con los lineamientos generales de la planeación estatal;

- v) Se reglamente y se defina concretamente la participación de los - municipios en las tareas de planeación de las entidades federati- vas;
- vi) Se apoye a la planeación municipal a través de subcomités munici- pales.

3. Si es importante lograr que los estados cuenten con un sistema de pla- neación, existen al menos dos puntos que el SNPD no tiene considera- dos, y es la existencia, primero, de un sistema de planeación munici- pal que cierre a todo el conjunto, y por el otro, la creación de un - instrumento que permita llevar a cabo el fortalecimiento municipal. Si se trata de dar autonomía a los municipios, de aumentar sus parti- cipaciones, de que manejen su Hacienda, de que participen en el proce- so de la planeación mediante el señalamiento de sus prioridades, de - que sean ellos los receptores de la demanda social en primera instan- cia y de que sean ejecutores de programas y proyectos en una mayor me- dida, en una palabra, que sean los promotores del desarrollo, es nece- sario que exista, como existe entre la Federación y los estados, un - documento normativo, en donde se concreten los mecanismos, línea- mientos, compromisos y obligaciones de los ayuntamientos con el go- bierno del estado, respecto de los programas que se definan y queden establecidos en sus respectivos programas operativos, o bien de los - recursos transferidos o de las atribuciones que les sean descentrali- zadas en forma gradual.

Si se cuenta con un Convenio Unico de Desarrollo, mi propuesta es - de que se institucionalice de la misma manera un Convenio Unico de Desarrollo Municipal, en el cual quedarían definidos todos los ante riores señalamientos, que dejarían de ser circunstanciales para -- transformarse en un compromiso obligatorio al interior de todos los sistemas estatales de planeación. Desde luego que en cada caso, el CUDEM deberá de ser necesariamente distinto, dadas las grandes dife<sup>re</sup>ncias y el grado de desarrollo que existe en todas y cada una de nuestras entidades federativas y municipios, pero los puntos que de berían de contener mínimamente serían:

- a) Unas estipulaciones generales, en donde se señale que dicho con venio tiene por objeto impulsar el desarrollo integral de los - municipios, mediante la coordinación de los gobiernos estatal y municipal para la realización de acciones y programas que pro-- muevan y propicien la planeación estatal y municipal, la descentralización de la actividad estatal y el fortalecimiento munici pal.
- b) Un apartado en donde se señale el proceso de planeación en los municipios, mediante el establecimiento del compromiso de los - municipios de elaborar un sistema municipal de planeación democrática con el propósito de armonizar en el nivel municipal las funciones de este nivel de gobierno con las que se realizan a - nivel estatal. El COPLADE se deberá consolidar también como la única instancia para hacer compatibles, en el ámbito local, los

procedimientos de la planeación.

- c) Un apartado donde se establezcan los lineamientos de la descentralización de la actividad estatal. Esta política podría estar orientada a otorgar mayor capacidad de ejecución y de administración a los municipios en los servicios públicos como los siguientes, entre otros más: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y todos aquellos que las condiciones y capacidades de los ayuntamientos lo hagan posible.
- d) Un apartado en donde se establezca la obligación de promover las iniciativas o decretos para que las diversas dependencias y entidades de la administración estatal y municipal se ajusten a los términos del CUDEM.
- e) Este apartado se referiría a la definición y establecimiento de los programas de naturaleza municipal que los ayuntamientos se comprometerían a realizar y a administrar posteriormente. En él se establecerían las acciones y los montos totales de las inversiones presupuestadas y programadas, estableciéndose la necesidad de contar con un sistema de evaluación y control municipal.

El financiamiento de los programas habrá de ser definido por cada gobierno estatal, el cual podría hacerse con los presupuestos de egresos de los estados, mediante empréstitos que se otorgan a los munic

pios y con las aportaciones que en efectivo o en especie hicieran -- los sectores social y privado.

4. Mi segunda recomendación sería la siguiente: que en el CUD del año de 1986, se incluya, como en el caso del CUD-Tabasco, dentro del apartado referente a los "Sistemas Estatales de Planeación Democrática", el - compromiso por parte de los gobiernos de los estados, de convenir con los diferentes municipios de sus territorios, la celebración de un - Convenio Unico de Desarrollo Municipal. La garantía de un instrumen- to de esta naturaleza radica en que se obligaría necesariamente a los gobiernos locales a prestar una mayor atención a sus ayuntamientos -- y se podría, de esta manera, dinamizar el fortalecimiento municipal; - sería como abrir la puerta para dar acceso, formalmente, a la partici- pación de los ayuntamientos y de la sociedad en su conjunto, dado que actualmente, por lo menos en el resto de los estados del Sureste, no existe hasta el momento, (2) y como ha sido siempre, la asistencia de la gran mayoría de ayuntamientos en la programación de sus requeri- --- mientos y menos aún en el proceso de la planeación estatal y por ende en lo nacional.

Mientras no exista en los municipios un proceso propio de planeación, no se podrá hacer referencia en ningún momento a un Sistema Nacional de Planeación; únicamente se podrá hablar de un sistema de planea- ción de la Administración Pública Federal o del Sistema del Estado de Tabasco, o más estrictamente, como subsistemas, carentes de unidad.

5. El aspecto interno, se refiere a la realización y cumplimiento de los programas definidos por los sectores estatales. Al respecto, es posible señalar la existencia de acciones de incongruencia en diversos programas realizados por las distintas entidades del Ejecutivo Estatal. Las entidades que conforman la Administración Pública del Gobierno de Tabasco han optado por solicitar a la Hacienda Local, recursos de tipo estatal que no tienen mayor problema para su autorización, mientras que los recursos vía CUD deben cumplir con la normatividad establecida por la SPP para poder ser empleados; de esta manera, se deja a un segundo plano su solicitud, lo que ocasiona que no se ejerzan en un cien por ciento y obligue al Gobierno Federal a cancelar al estado el porcentaje no invertido sin posibilidad de recuperación. Esta misma situación se observa con algunos municipios.

Lo que acontece es que en todo tipo de programa o inversión establecido para llevarse a cabo a través de dinero federal, el estado debe invertir única y exclusivamente en la obra previamente establecida; sólo en situaciones especiales se autorizan algunas transferencias. Se trata de lograr que la programación sea real y evitar que los estados jueguen a programar. En Tabasco, esto ocurre con sus propios recursos y precisamente con la programación aun y con el SIESPLADE, en donde se dio el caso del sector educativo, quien modificó todo un programa de inversión, por la circunstancia de que lo "programado" no se estaba realizando sino otro tipo de inversiones y en localidades distintas.

La propuesta para solucionar lo anterior y dar igual importancia a los recursos, es que las dos bolsas se integren, es decir, el gobierno del estado deberá incluir dentro del Convenio Unico de Desarrollo la totalidad del monto financiero orientado a la inversión - para de esta manera, primero, garantizar la exacta aplicación de -- los recursos; segundo, dar plena vigencia al sistema de evaluación y control; tercero, compatibilizar al cien por ciento en el marco - del CUD las inversiones federales y estatales; cuarto, lograr reu-- nir en una sola bolsa recursos federales y recursos estatales, de-- jando el compromiso a la Federación de brindarle al estado la infor-- mación referente a los programas que los sectores llevarán a cabo - al interior de la entidad; quinto, finalmente, se estará en posibi-- lidad de llevar a cabo la evaluación tanto de los recursos PDR cuan-- to de los recursos estatales. En esta forma la representación es-- tatal de la SPP y la Contraloría del Estado trabajarán como un solo organismo en el marco del CUD, mediante el Subsistema de Control y Evaluación.

De la misma manera, es sumamente importante para el sano ejercicio de la administración .. estatal, que la Contraloría lleve adelante un e-- fectivo control físico de las obras realizadas, pues se ha observado que en ocasiones los avances físicos no corresponden con el avance -- financiero.

Por otra parte, durante los dos años y nueve meses de vigencia del --

CUD, es posible señalar que éste ha tenido un grado de evolución importante en relación con la estructura y clausulado de su primer - año, pasando de un documento de tipo centralista a uno de carácter ciertamente más federalista. La razón de lo anterior se debe a que en el CUD-85 de Tabasco, se anotan las orientaciones de la política y estrategias de desarrollo del estado, es decir, el CUD ha ido adquiriendo un perfil más estatal.

A pesar de ese perfil estatal, el CUD no satisface aún su denominación como el instrumento para la descentralización y el desarrollo regional. No se trata de señalar en el CUD lo que los sectores deberán de realizar de acuerdo a sus programas de mediano plazo, ni - solo anotar la estrategia y los objetivos del Plan Estatal de Tabasco, sino de asentar en él compromisos concretos, programas y proyectos que, como se señalaba en un principio en el CUC, deberían agregarse al Convenio al momento mismo de su firma; puede decirse que se - trataría del Programa Operativo del CUD.

Lo único concreto son los proyectos de los Programas de Desarrollo Regional, correspondientes al compromiso nuevamente estatal. Continúa haciendo falta su complemento sectorial.

Para que el Convenio Unico de Desarrollo sea un verdadero instrumento para la descentralización y el desarrollo regional, deberá con--tar con una serie de elementos de mayor contenido y trascendencia -

que permitan hacer de la entidad el orientador de su desarrollo y en donde los sectores sean el complemento de la política estatal, haciendo factible de esta manera al sistema federal. Lo difícil en esto es lograr la voluntad política señalada anteriormente, y de que la SPP sea capaz de negociaciones del más alto nivel.

6. Al Convenio se le denomina Convenio Unico de Desarrollo, sin embargo, como se habrá observado, en Tabasco se firmaron desde 1983 hasta diciembre de 1985, 57 Acuerdos de Coordinación para una amplia realización de programas que distintas entidades federales llevaron a cabo conjuntamente con el gobierno del estado. Han existido diversidad de acuerdos que se agregaron al mismo, lo que hace ser al CUD en un sentido estricto, un acuerdo más y no un convenio único. Esto permite argumentar que a pesar de los intentos por definir acciones programadas, aún no es posible concretizarlas. El Convenio Unico debe significar por tanto: 1) una bolsa de recursos financieros estatales y sectoriales y, 2) un solo acuerdo también para la desconcentración de facultades y descentralización de recursos, que obligaría a las entidades de la Administración Pública Federal a planear verdaderamente, máxime cuando existe desde el 18 de junio de 1984 un decreto presidencial (3) en donde se establecían tiempos para que cada institución presentara su programa de descentralización. Por lo tanto, la implementación de las dos consideraciones anteriores, se significarían como la máxima expresión del Convenio Unico de Desarrollo.

7. Por último, deseo hacer unos comentarios breves en relación al CUD y los restantes estados del Sureste. En ellos existe también una difícil aplicación del Convenio Unico, derivado primeramente por la escasa participación de los gobiernos estatales en la definición de sus planes de desarrollo y en la conformación de sus sistemas de planeación; además, porque los recursos financieros - vía CUD representan en todos los casos una fuente importante para la inversión pública. Cuando esto ocurre, existen mayores problemas para poder llevar adelante una estrategia de desarrollo estatal, pues en la realidad el programa federal normal representa la mayor inversión con los problemas de planeación que esto conlleva. Sin embargo, si los gobiernos de los estados (4) diseñan en un futuro próximo su plan de desarrollo, establecen su sistema de planeación, y definen claramente sus prioridades de inversión, en esa misma medida estarán otorgando al CUD la vigencia y la importancia que le corresponde. En congruencia con lo anterior, si la Secretaría de Programación y Presupuesto lleva a cabo las modalidades al CUD arriba señalados, y tiene la capacidad de ordenar los programas sectoriales, acontecerá que el convenio se irá modificando y - adquiriendo, en particular, el carácter y el perfil de cada estado.

Solamente de esa manera se podrá aspirar al cumplimiento de un programa de tipo regional, como es el Programa de la Región Sureste.- En tanto no haya un orden interior, será absolutamente imposible - cumplir con un proyecto de esa naturaleza, al menos en los térmi--

nos deseables.

8. El desarrollo regional nunca va a ser posible si los estados no son fortalecidos. Los programas de Desarrollo Regional definidos por el CUD, programas que el Gobierno Federal aprueba y financia, no son suficientes para propiciarlo en el sentido integral del concepto. Para que se pueda dar el desarrollo regional, los gobiernos estatales deberán complementar, mediante inversiones de infraestructura y de organización social, a los programas PDR; también deberán ser los mismos estados quienes vigilen y propicien las reinversiones, evitando la salida del capital como sucede en la mayoría de las ocasiones.

Esto es otro aspecto que se debe cuidar por parte de la Federación. Pensar que con los recursos PDR se va a corregir y a propiciar el desarrollo de una entidad o de toda una región es una situación bastante arriesgada; solamente con la intervención de las entidades federales conjuntamente con los gobiernos de los ayuntamientos se podrá lograr el proceso de la planeación nacional. Es el CUD el instrumento que podría posibilitar el desarrollo regional. Todo radica en que las partes asuman su compromiso.

9. Nuestro país se encuentra inmerso en una amplia gama de problemas. Esos problemas requieren de una enorme imaginación y de un método de trabajo que permita soluciones factibles. El método que se propone para enfrentarlos, es mediante un gran esfuerzo de organización, que permita encauzar y coordinar, bajo una misma estrategia, las distintas acciones tendientes a lograr un desarrollo más equilibrado, que eviten el dispendio, la duplicidad y la dispersión.

En este sentido el Convenio Unico, determina la coordinación de los intereses nacional y estatales encauzando la participación de ambas instancias de gobierno, integradas a la municipal.

En el CUD convergen la voluntad política del Gobierno Federal y de los gobiernos de los estados para trabajar organizados y coordinadamente por el desarrollo de las entidades, para compatibilizar sus esfuerzos y racionalizar sus recursos, a través de una eficaz planeación y, para hacer del fortalecimiento municipal una realidad. En la medida de que los municipios sean capaces de desempeñar funciones más amplias, en esa misma magnitud se estará devolviéndole atribuciones relacionadas con la función primordial de esa institución: el gobierno directo de la comunidad básica, lo que implicará un incentivo para la permanencia de la población en sus lugares naturales y, al mismo tiempo, para impulsar la producción en las comunidades.

Cuanto más se comprenda que las acciones nacionales sólo pueden integrarse con acciones estatales, sectoriales y municipales, estaremos transitando por caminos más seguros como nación, con nuestros propios recursos hacia nuestro propio desarrollo en el marco de un espíritu federalista que el CUD posee en sí mismo.

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

### INTRODUCCION

- (1) Flores de la Peña, Horacio. "Problemas de Planeación y Desarrollo" en --  
Bases para la Planeación Económica y Social de México; México, S. XXI, --  
P. 79
- (2) Ibidem, P. 79
- (3) Ibidem, P. 79
- (4) Ibidem, P.81
- (5) Partido Revolucionario Institucional. Primer Plan Sexenal 1934-1940; serie  
Documentos No. 1, México, P. 4
- (6) Ibidem, P. 4
- (7) Ley sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federa-  
ción; 12 de julio de 1930.
- (8) Ibidem.
- (9) Bases para la Planeación Económica y Social de México, Op.Cit., P. 82..
- (10) Presidencia de la República. Glosario de Términos Administrativos; Colec-  
ción: Guías Técnicas, Serie: Organización y Métodos, número 11.

México, Coordinación de Estudios Administrativos, 1982, P. 60.

- (11) Zorrilla Martínez, Pedro. "La Administración Federal (mecanismos de coordinación)" en La Administración Pública Federal; México. UNAM, F.C.P. y S. 1972, P.18.
- (12) Ibidem, P. 20
- (13) Ibidem, P. 24
- (14) Castelazo, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública; México, Cuadernos de Política y Administración, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, PP. 157-158.
- (15) Ibidem; P. 158
- (16) Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América; Título Original: De la Democrática en Amérique. Traducción de Luis R. Cuellar. Introducción de Enrique González Pedrero, México, F.C.E. 1978, P. 97.
- (17) Ibidem, P. 98.
- (18) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa; México. F.C.E. 1974, P. 15.
- (19) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo; México, Ed. Porrúa, S.A. 1976, P. 469.

- (20) Serra Rojas, Andrés. OP. Cit. P. 488.
- (21) Ruiz, Armando; "¿Descentralización para qué?" en Revista Línea; México. PRI, 1985. P. 49.
- (22) Ibidem, pp. 49-50.
- (23) Martínez de Navarrete, Ifigenia. "La Descentralización Económica en México" en Desconcentración Administrativa; Colección Seminarios Número 1, México; Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1981, P. 279.
- (24) Salcedo Aquino, Roberto "Sistema Político" en Diccionario de Política y Administración; México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981, P. 521.

- (1) Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México; México. SEP Setentas, 1975, P. 121
- (2) Ibidem, PP. 50-51
- (3) Ibidem, P. 135
- (4) Ibidem, P. 164
- (5) Planificación en la Mexicana; México; Libros de Proceso; 1980, P. 18
- (6) Ibidem, P. 25
- (7) Ibidem; P. 39
- (8) Angeles, Luis; Crisis y Coyuntura en la Economía Mexicana; México, Ed. El Caballito, P. 54
- (9) Bases para la Planeación Económica Social en México; Op.Cit. P. 142.
- (10) Angeles, Luis. Op.Cit.PP.75-76.
- (11) Solís, Leopoldo. Op.Cit. P. 178.

- (12) Zorrilla Martínez, Pedro. Op. Cit., P. 17.

## CAPITULO II

- (1) El Trimestre Económico, Vol. XXVIII, México, octubre-diciembre de 1961, PP. 782-784.
- (2) Diario Oficial de la Federación, 2 de marzo de 1962.
- (3) Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1975.
- (4) Barkin, David. "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo?" en Ensayos sobre planificación regional del desarrollo; México, S. XXI-ILPES, 2a. Ed., 1980, P.501
- (5) Ibidem, p. 502
- (6) Filosofía Política de José López Portillo; México, PRI, 1978. P.43.
- (7) Plan Global de Desarrollo 1980-1982; México, SPP, P. 44
- (8) El Sistema Nacional de Planeación fue concebido bajo una integración de tres niveles de decisión. En un nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales en el marco de la planeación global, coordinándose para ello con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prever el funcionamiento adecuado.

En un segundo nivel, la creación de sectores programáticos, con un responsable de cada uno de ellos, lo que significaba un reordenamiento de funciones en las dependencias de la administración central a las que se adscribieron atribuciones más homogéneas y propias. Las entida--

des paraestatales fueron agrupadas bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos de Estado, encargados de desempeñar desde las tareas de planeación hasta las de evaluación y control, en un nivel sectorial.

Una vez definidas las formas de lo anterior, es decir, responsabilidades bien señaladas en los aspectos global y sectorial, se pasaría a un tercer nivel, el estatal, permitiendo una acción de conjunto de la administración pública en la determinación de objetivos, metas y estrategias, complementadas con la labor de planeación de los gobiernos locales.

- (9) ILPES. "Una introducción a conceptos básicos, métodos y técnicas" en Ensayos sobre planificación regional del desarrollo; México, S. XXI, 2a. Ed. 1980, P. 25.
- (10) ILPES. "El concepto de regiones en desarrollo, su tipología y delimitación"; Op. Cit. PP. 98-100.
- (11) Barkin, David; Op. Cit. P. 477.
- (12) Ibidem, P. 478.
- (13) Ibidem, P. 478.
- (14) Ibidem, P. 479.
- (15) Ibidem, P. 479.
- (16) Plan Global de Desarrollo; Op. Cit. P. 314.
- (17) Barkin, David, Op. Cit. P. 501.

(18) Plan Global de Desarrollo; Op. Cit. P. 313.

(19) Ibidem, P. 313.

### CAPITULO III

(1) Secretaría de Programación y Presupuesto. El CUC como un Convenio para el Desarrollo; México, 1980, P. 77

(2) Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; México, SPP, 1980.

(3) " Los programas de desarrollo materia de este Convenio, se encuadran en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal. Así, se podrán concertar acciones para la realización de programas en los sectores administrativos coordinados por las siguientes dependencias: Secretarías del Gobierno; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Educación Pública, Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; y, Pesca. Se incluye además, a la Procuraduría General de la República". SPP. Convenio Unico de Coordinación; México, 1981.

(4) El CUC en su cláusula vigésima octava señala que "las partes acuerdan incorporar a este Convenio los compromi

sos específicos que actualmente tiene concertados el Gobierno del Estado en las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los compromisos que se celebren en lo futuro, se integrarán bajo la figura de Acuerdos de Coordinación. La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará sobre la procedencia de su incorporación", SPP. Op. Cit.

- (5) Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio Único de Coordinación 1982. Cláusula trigésima cuarta.
- (6) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. Cláusula vigésima segunda.
- (7) Ibidem, Cláusula vigésima cuarta.
- (8) Ibidem, Cláusula vigésima séptima
- (9) Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa No.5 marzo-abril 1981, PP. 37-38.

#### CAPITULO IV

- (1) Revista de Planeación Democrática; No. 1, México, SPP. - febrero de 1983. P. 16.

- (2) Ibidem, P. 17
- (3) "Exposición de Motivos a la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983" en Revista de Planeación Democrática; No. 1, Op. Cit. P. 19.
- (4) "Exposición de Motivos del Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" en Fortalecimiento Municipal. Publicación del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983. P. 9.
- (5) Ibidem, P. 10
- (6) "El Sistema Nacional de Planeación Democrática" en El Plan Nacional en Gráficas; SPP, México, 1983. P. 3.
- (7) Revista de Planeación Democrática; No. 1. Op. Cit. P.18.
- (8) Ibidem, P. 18.
- (9) Ibidem, P. 19.

- (10) Programa de Financiamiento de Desarrollo; Alimentación; Sistema Nacional para el Abasto; Comunicaciones y Transportes; Fomento Industrial y Comercio Exterior; Salud; Energéticos; Minería; Educación, Cultura, Recreación y Deporte; Pesca y Recursos del Mar; Turismo; Capacitación y Productividad; Desarrollo Urbano y Vivienda; Ecología; Desarrollo Tecnológico y Científico. Los Programas Regionales fueron: Región -- Mar de Cortés, Región del Sureste; Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro; Zonas Áridas. Los programas especiales: Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán; Desarrollo Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas. Planes Estatales y Municipales: Plan Colima, Plan Chiapas; Cuenca de Coatzacoalcos. Debe señalarse que en esas fechas el Plan Tabasco ya había sido elaborado, aun y cuando no aparecía consignado por la SPP. Por otra parte, a mediados de 1985, la SARH publicó el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONÁDRI). SPP Planeación Democrática No. 21; México, diciembre de 1984.
- (11) Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio Unico de Desarrollo 1983.
- (12) Ibidem.
- (13) Ibidem.
- (14) Ibidem, cláusula quinta.

- (15) Ibidem, cláusula cuadragésima primera.
- (16) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo; México, SPP, 1983. p. 12.
- (17) Ibidem, p. 111
- (18) Ibidem, p. 126
- (19) Ibidem, p. 139
- (20) Ibidem, p. 393
- (21) Ibidem, P.397
- (22) Revista de Planeación Democrática; México, SPP, Año 2 No. 13, abril de 1984, p. 10.

#### CAPITULO V

- (1) El Ejecutivo Estatal quedó integrado por las siguientes secretarías: Secretaría de Finanzas; Secretaría de Programación; Secretaría de -- Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas; Secretaría de la Contraloría; Secretaría del Desarrollo; Secretaría de Comercio; y, Se-- cretaría de Gobierno.
- (2) "La Planeación Democrática en Tabasco" en Revista de Planeación Democrática; México, SPP, Año 2 No. 13, abril de 1984, P.VIII
- (3) Ibidem, p. IX.

- (4) Ibidem, P. IX.
- (5) CUD. 1985; Cláusula septuagésima quinta.
- (6) "La Planeación Democrática en Tabasco"; OP.Cit. P. X.
- (7) Ley Orgánica Municipal; Artículo 18. Ediciones del Gobierno de Tabasco, 1984, P.
- (8) Ibidem, Artículos 80 y 81. PP. 57-61.
- (9) "La Planeación Democrática en Tabasco" Op.Cit. P. XIII.
- (10) La Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal; Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1985, PP 80- 81.
- (11) Ibidem, P. 84
- (12) González Pedrero, Enrique. Tercer Informe de Gobierno. Publicaciones del Gobierno del Estado, 1985, P. 32
- (13) Idem, PP. 32-33
- (14) Idem, P. 34

#### CONCLUSIONES

- (1) Este aspecto forma parte del proceso de Programación-Presupuestación Estatal conjuntamente con los Programas Operativos Anuales. Las representaciones de las diversas Secretarías del Gobierno Federal son responsables de preparar de dos a cinco proyectos prioritarios de alcance estatal por sector, los cuales son validados por los subcomités sectoriales del COPLADET. Toda vez que han sido aprobados se turnan, a través de la SPP, al seno del COTEIP, que es un organismo intersecretarial del gobierno federal creado por el Presidente de la República y coordinado por la SPP para vigilar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

- (2) Lo expresado es resultado de la experiencia obtenida durante una serie de visitas, a partir de diciembre de 1984, a los distintos municipios de los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán.
- (3) Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 1984.
- (4) Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán.

BIBLIOGRAFIA

1. Partido Revolucionario Institucional. Primer Plan Sexenal 1934-1940 Serie Documentos No. 1, México, 1970.
2. Ley sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación. 12 de Julio de 1930.
3. Presidencia de la República. Glosario de Términos Administrativos; - Colección: Guías Técnicas, Serie: Organización y Métodos No. 11; México; Coordinación General de Estudios Administrativos; 1982.
4. Castelazo, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública; México, Cuadernos de Política y Administración, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; 1977.
5. Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América; Título original: - De la Democratic en Amérique, Traducción de Luis R. Cuellar. Introducción de Enrique González Pedrero, México, F.C.E. 1978.
6. Jiménez Castro, Wilburg; Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México; F.C.E., 1974.
7. Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, México; Ed. Porrúa; -- 1976.
8. Ruiz, Armando. "Descentralización ¿para qué?" en Revista Línea; México; PRI; 1985.
9. Martínez de Navarrete, Ifigenia. "La Descentralización Económica en México" en Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios No. 1, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1981.

10. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; Diccionario de Política y Administración, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981.
11. Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México, México, SEPSetentas, 1975.
12. Planificación a la Mexicana. México, Libros de Proceso, 1980.
13. Angeles, Luis. Crisis y Coyuntura en la Economía Mexicana, México, Ed. El caballito, 1980.
14. Zorrilla Martínez; Pedro. "La Administración Federal (mecanismos de coordinación)" en La Administración Pública Federal, serie Estudios No. 26, México, UNAM, F.C.P. y S., 1972.
15. ILPES. Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo, México, S. XXI, 1980.
16. Secretaría de Programación y Presupuesto. 31 Experiencias de Desarrollo Regional, México, SEP, 1985.
17. Varios Autores. Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, S.XXI; 1980
18. Filosofía Política de José López Portillo. México, PRI, 1978.
19. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.
20. Secretaría de Programación y Presupuesto. El CUC como un Convenio para el Desarrollo, México, 1980.
21. Presidencia de la República. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1980.

22. Diario Oficial de la Federación, 2 de marzo de 1982.
23. Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1975.
24. Secretaría de Programación y Presupuesto, Convenio Unico de Coordinación 1977.
25. Secretaría de Programación y Presupuesto, Convenio Unico de Coordinación 1978.
26. Secretaría de Programación y Presupuesto, Convenio Unico de Coordinación 1979.
27. Secretaría de Programación y Presupuesto, Convenio Unico de Coordinación 1980.
28. Secretaría de Programación y Presupuesto, Convenio Unico de Coordinación 1981.
29. Secretaría de Programación y Presupuesto, Convenio Unico de Coordinación 1982.
30. Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa No. 5 marzo--abril, México, 1981.
31. Revista de Planeación Democrática, Año 1, número 1, México, SPP, - febrero de 1983.
32. Revista de Planeación Democrática, Año 2, número 13, México, SPP, - abril de 1984.
33. Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, Tabasco, México, 1985.

34. Fortalecimiento Municipal. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco; Tabasco, México, 1984.
35. Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio Unico de Desarrollo 1983.
36. Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio Unico de Desarrollo 1984.
37. Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio Unico de Desarrollo 1985.
38. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, México, 1983.
39. Poder Ejecutivo Estatal. Plan Estatal de Desarrollo, Tabasco, México 1983.
40. Poder Ejecutivo Estatal. Programas Normativos de la Región Grijalva, Usumacinta, PRODECOT, y, Centro; Tabasco, México, 1984.
41. La Planificación Democrática y el Fortalecimiento Municipal. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, Tabasco, México, 1985.
42. González Pedrero, Enrique. Tercer Informe de Gobierno. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, Tabasco, México, 1985.

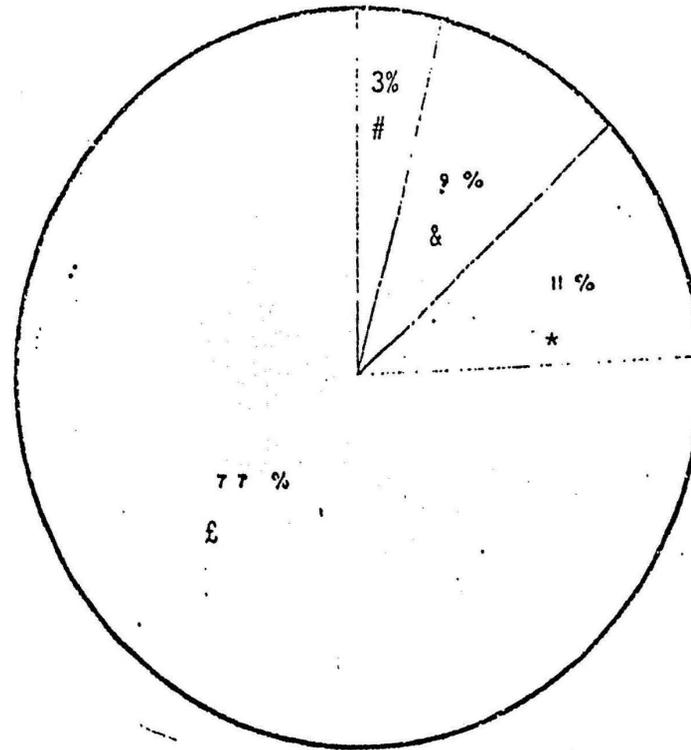
A N E X O 1

INVERSION PUBLICA TOTAL EN EL ESTADO DE TABASCO, 1959-1976

A Ñ O S	INVERSION PUBLICA TOTAL	INVERSION PUBLICA FEDERAL	PARTICIPACION EN EL TOTAL (%)	INVERSION EN EL SECTOR PETROLERO	PARTICIPACION EN EL TOTAL (%)	INVERSION EN LOS SECTORES AGROPECUARIO Y COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	PARTICIPACION EN EL TOTAL (%)
1959	249.0	249.0	100.0	170.9	68.6	55.3	22.2
1960	390.2	390.2	100.0	300.8	77.1	56.9	14.6
1961	286.6	286.6	100.0	196.0	68.4	76.0	26.5
1962	551.0	551.0	100.0	463.0	84.0	56.8	10.3
1963	421.9	421.9	100.0	339.1	80.4	62.9	14.9
1964	419.5	419.5	100.0	334.1	79.6	59.7	14.2
1965	588.4	588.4	100.0	464.8	79.0	115.8	19.7
1966	529.0	529.0	100.0	361.2	68.3	120.7	33.8
1967	989.0	989.0	100.0	727.9	73.6	211.6	21.3
1968	1301.8	1301.8	100.0	1009.4	77.5	250.6	19.3
1969	1444.1	1444.1	100.0	1110.8	76.9	265.5	18.4
1970	1597.0	1597.0	100.0	1053.0	65.9	274.5	17.2
1971	1599.5	1585.7	100.0	1236.3	77.3	262.3	16.4
1972	2029.6	1956.0	100.0	1446.7	71.3	361.8	17.8
1973	2340.2	2236.6	100.0	1398.9	59.8	435.9	18.6
1974	2401.0	2311.2	96.3	1427.7	59.5	526.2	21.9
1975	2713.0	2514.0	92.7	1328.2	49.0	637.0	23.5
1976	2136.6	1870.5	87.5	446.7	20.9	793.5	37.1

FUENTE: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco.

ESTADO DE TABASCO  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL ESTATAL 1985  
POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO



SIMBOLOGIA

- £ P O A
- & P D R
- # P M I
- \* P F N

FUENTE: Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto en Tabasco.

ANEXO 3

SITUACION DE LOS ACUERDOS DE COORDINACION CUD Y CUDEM.

1983-1985

	FORMALIZADOS	PROCESO	NO FORMALIZADOS	TOTAL
CUD	57	20	13	90
ANEXOS DE EJECUCION	--	7	--	7
CUDEM	26	5	6	37
TOTAL	83	32	19	134

FUENTE: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco.

ANEXO 4

GASTO PÚBLICO MUNICIPAL DEL TRIENIO 1983 - 1985

ASIGNACION TOTAL \$ 49 178 000  
(MILES DE PESOS)

MUNICIPIOS	EJERCICIO 1983 (MILES DE PESOS)				EJERCICIO 1984 (MILES DE PESOS)				EJERCICIO 1985 (MILES DE PESOS)				TOTAL DEL TRIENIO 1983-1985 (MILES DE PESOS)			
	GASTO CORRRIENTE	INVERSION	EROG. EX TRAORD.	TOTAL	GASTO CORRRIENTE	INVERSION	EROG. EX TRAORD.	TOTAL	GASTO CORRRIENTE	INVERSION	EROG. EX TRAORD.	TOTAL	GASTO CORRRIENTE	INVERSION	EROG. EX TRAORD.	TOTAL
BALAYCAN	112'375	112'395	51'452	276'212	100'600	342'657	6'433	529'750	341'348	737'065	33'069	1112'202	634'303	1192'907	90'954	1827
CARDENAS	279'751	331.957	57'692	669'400	554'732	892'841	31'323	1478'896	776'624	1478'824	-----	2295'448	1611'107	2703'622	89'015	4637
CENTLA	149'308	167'045	46'313	382'666	277'441	440'038	8'000	725'479	415'468	836'039	20'000	1271'507	842'217	1463'122	74'313	2277
CENTRO	925'326	641'455	-----	1566'781	1137'992	4306'505	628'009	6162'466	2518'780	1983'343	100'000	4602'123	4502'058	7021'303	723'079	12331
COMALCALCO	142'109	154'694	20'626	325'629	280'267	1006'521	20'283	1315'071	433'601	1440'835	42'620	1917'256	155'977	2043'079	62'355	2774
COMANCAN	235'274	238'806	42'019	516'099	285'708	725'783	10'336	1021'827	370'352	1078'490	10'000	1466'842	893'334	2043'079	62'355	2774
EL CAYATA	111'207	101'433	36'961	250'101	241'914	230'311	0'000	488'295	331'500	521'834	22'100	875'514	685'201	851'648	67'961	1603
HUIMANGUILLO	172'908	343'901	68'064	585'673	292'836	822'100	10'852	1125'788	410'004	1406'673	15'193	1831'870	875'748	2572'674	94'905	3003
JURUPA DE MENDOZA	100'536	113'936	29'440	243'912	252'530	403'752	2'000	658'282	347'276	556'927	10'000	914'203	703'342	1074'615	41'443	1216
JUCARPA	64'465	169'340	17'639	251'444	88'143	263'542	1'926	353'611	137'413	630'530	20'000	767'943	290'021	1063'418	39'545	1100
JUCARPA	76'224	146'413	14'890	237'527	130'852	317'683	1'500	450'035	191'425	619'600	7'300	818'325	398'501	1833'696	23'650	1575
MAGUIAPANA	112'948	278'808	82'173	473'929	284'351	673'865	41'000	999'216	454'553	783'255	67'067	1304'875	651'852	1735'928	190'240	2772
MAGUIARCA	113'010	160'350	32'334	305'702	171'939	312'560	3'674	488'173	311'189	476'501	10'000	797'690	596'146	949'411	46'608	1504
MATEO	146'465	124'000	51'484	322'000	407'889	341'295	8'000	757'184	504'712	634'121	23'000	1161'833	1059'066	1099'496	22'424	2241
MATEO	42'447	16'456	158'129	217'032	103'318	371'043	1'493	475'854	203'355	730'378	12'300	946'033	343'120	1117'877	171'922	1588
MATEO	86'436	15'441	170'664	272'541	169'846	346'966	7'287	524'099	206'045	485'848	29'438	721'331	462'327	148'255	207'369	1571
MATEO	64'212	161'820	36'099	282'131	253'162	384'886	4'000	641'048	406'120	574'409	38'500	1019'029	743'494	1121'115	78'591	1541
TOTAL	2955'509	3238'329	924'979	7178'817	5113'540	12280'418	802'116	18196'074	8367'845	14975'473	460'787	23104'105	5436'804	30554'126	2187'822	4917
	41.2	45.9	12.9	100.0	28.1	67.5	4.4	100.0	35.2	62.9	1.9	100.0	33.4	62.1	4.5	100.0

FUENTE: COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TABASCO.

# INDICE

## CAPITULO

## PAGINA

### INTRODUCCION

1

I. La Planeación en el Desarrollo Económico de México: 1934 - 1970.

15

II. El Desarrollo Regional

1. Los primeros intentos para una integración regional: 1970 - 1982.

29

2. El Desarrollo Regional y los orígenes de la coordinación Gobierno Federal-Gobierno Estatal.

37

III. Antecedentes inmediatos del Convenio Unico de Desarrollo

1. El Convenio Unico de Coordinación (CUC)

1.1 Definición

45

1.2 Base Jurídica

47

1.3 Estructura

50

1.4 Evolución

53

1.5 Los Comités Promotores del Desarrollo y los Comités de Planeación para el Desarrollo

64

2. Los Programas de Desarrollo Socioeconómico.

70

3. Evaluación del CUC.

80

IV.	El Convenio Unico de Desarrollo	
1.	Orígenes	85
2.	Bases Jurídicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación.	87
3.	El Sistema Nacional de Planeación Democrática	93
4.	Propósitos y Principios Básicos del Convenio	
4.1	Definición	98
4.2	Base Jurídica	98
4.3	Estructura y Evolución	99
4.4	La Descentralización de la Vida Nacional	121
4.5	Desarrollo Regional	122
V.	Un caso Particular: El Convenio Unico de Desarrollo en el Estado de Tabasco.	
1.	Las obligaciones que establece el CUD al Gobierno Estatal.	
1.1	El Sistema Estatal de Planeación	126
a)	Sus elementos y operación	130
b)	El Plan Estatal	132
2.	El CUD en el fortalecimiento del desarrollo de Tabasco	142
	Conclusiones	153
	Notas	168
	Bibliografía	181
	Anexos	185