

2ej
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales**

**La Planeación Regional
(El Caso de Tabasco)**

T E S I S

Que para Obtener el Título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

PRESENTA

IGNACIO E. MARTINEZ NAVARRO

Asesor: Lic. Salvador H. Yañez C.

México, D. F.,

1987



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.

INDICE

PAG.

EXPOSICION DE MOTIVOS

INTRODUCCION I

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

1.1. Definición de Conceptos	1
1.2. El Proceso de Planeación	7
1.2.1. Etapas de la Planeación	9
1.2.2. Niveles de la Planeación	18
1.3. Técnicas de la Planeación	24
1.3.1. Técnicas utilizadas en la etapa previa al diseño del Plan	24
1.3.2. Técnicas utilizadas en la etapa de elaboración - del Plan	27
1.3.3. Técnicas usadas en la etapa de ejecución, con-- trol y evaluación del Plan	32

CAPITULO SEGUNDO

LOS INTENTOS DE PLANEACION EN MEXICO

2.1. La Planeación como aspiración. 1928-1946.....	37
2.2. La Planeación como requisito. 1947-1958.....	49
2.3. La Planeación en transición. 1959-1962.....	62

CAPITULO TERCERO

LA PLANEACION HACIA EL CAMBIO

3.1. Programa Inmediato de Reordenación Económica	117
3.2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática	121
3.2.1. La Instrumentación Jurídica	121
3.2.2. Conceptualización del Sistema	129
3.2.3. La Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de planeación	143
3.2.4. La Planeación de Mediano Plazo	148
3.2.5. Otros Programas de reordenación económica	165

CAPITULO CUARTO

LA PLANEACION EN EL ESTADO DE TABASCO

4.1. Antecedentes inmediatos	171
4.2. Los Instrumentos de la Planeación.....	186
4.2.1. El Convenio Unico de Desarrollo	187
4.2.2. El Comité de Planeación para el Desarrollo	195
4.2.2. El Convenio Unico de Desarrollo Municipal	199
4.3. El Sistema Estatal de Planeación Democrática	200
4.3.1. La Instrumentación Jurídica	201
4.3.2. Concepción del Sistema	213
4.3.3. La Práctica de la Planeación en Tabasco	216
4.4. Problemática Detectada en la Planeación	229
4.4.1. Problemática Externa	231
4.4.2. Problemática Interna	235
4.5. Recomendaciones para la solución de los problemas detectados	246
CONCLUSIONES	254
BIBLIOGRAFIA	265
ANEXOS	280

EXPOSICION DE MOTIVOS

La inquietud de realizar el análisis de la Planeación actual en el Estado de Tabasco, tanto en su fase estática como en su fase dinámica, obedece a las experiencias vividas por el sustentante con -- respecto a la problemática que ha representado la aplicación y utilización de esta técnica, en la búsqueda de caminos adecuados para la racionalización y uso de los recursos con los cuales cuenta el Estado y provocar con ello, la satisfacción de las necesidades que le plantea una población en continuo crecimiento y cumplir con las responsabilidades inherentes.

Para el uso de nuevas técnicas dentro de la Administración Pública, es necesario tratar de considerar los diversos elementos que incidan en los resultados que se esperan obtener, de tal forma que se apegue a la realidad que se quiere modificar o mejorar; es decir, es de vital importancia tomar en cuenta la práctica y no quedarse a nivel teórico, puesto que esto llevaría al divorcio del objeto que se pretende cambiar y no se lograría el fin que se busca.

Es evidente que el empleo de nuevos instrumentos, implica enfrentar problemas durante la etapa de adaptación, de tipo técnico y psicológico, de igual forma es necesario considerar los aspectos que no se pueden desvincular de la Administración Pública como son los de orden político.

Es interés del presente trabajo, buscar las causas técnico-políticas fundamentales por las cuales la Planeación local en el Estado de Tabasco no ha reportado los resultados que se esperaban, esto es con la finalidad de contar con elementos que permitan aportar -

ideas para mejorar la herramienta en su forma práctica.

Las hipótesis del trabajo son las siguientes:

- a) Existe una contradicción fundamental entre la visión técnica de la planeación y la realidad política, ya que se ha considerado, en general, como elemento político más que como elemento técnico-político que sirva para superar y afrentar las necesidades sociales.
- b) Los problemas técnicos fundamentales que presenta toda aplicación de instrumentos nuevos, son: el desconocimiento de sus bondades y consecuentemente la falta de interés al respecto; la resistencia al cambio por parte del personal acostumbrado al uso de técnicas anticuadas o a la utilización del libre albedrío y la falta de capacitación en el manejo de esa nueva técnica.
- c) Los problemas políticos que se contemplan son de dos tipos: internos y externos, es decir, dentro y fuera de la Administración Pública.
Internos.- Puede observarse en la modificación de fuerzas ya que se crea un nuevo sector de influencia en las decisiones y el control de las actividades de la Administración Pública como es el Técnico (tecnocracia) y por el otro lado los sectores tradicionales de decisión, que son los políticos, presentan renuencia a ello, porque disminuye su influencia y control y así, su poder.
Externos.- El sector privado en una economía mixta con características como la nuestra, ha venido actuando

do de forma tradicional y utilizando al máximo las ideas del liberalismo económico, es decir, "el dejar hacer, dejar pasar", lo cual representa una gran dificultad en la aplicación de la planeación, pues solamente se avocan a producir lo que más les reditúa y no lo que necesita la sociedad. En contraposición a las ideas del liberalismo, el Estado se ha visto obligado a asumir el papel rector de la economía del país, -- para lo cual ha tenido que fijar las políticas de desarrollo utilizando diversos instrumentos para guiar y limitar la acción de los particulares hacia los objetivos nacionales, lo cual ha causado rebelión por parte de éstos y obviamente repercusiones en los logros esperados.

Existen factores económicos a nivel internacional que han impedido la buena marcha de la planeación, puesto que representan intereses a nivel mundial que se vinculan al mercado internacional, existiendo desigualdades en el intercambio de mercancías que afectan al logro de los objetivos establecidos en la planeación del desarrollo nacional.

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

En la actualidad se puede observar, a nivel mundial, que algunos países avanzan en su "desarrollo", al contar cada día con más recursos; otros, por el contrario, sufren de escasez de estos lo cual repercute en las condiciones y niveles de vida de su población, lo anterior evidencia que son los resultados o tendencias de un mismo proceso, cuya vinculación está dada por una dependencia mutua que es desigual y se han denominado desarrollo-subdesarrollo. Este problema no surge en últimas fechas, sino que es el resultado de un proceso histórico, es decir, se viene gestando y desarrollando a partir del nacimiento del capitalismo, el cual tiene como bases fundamentales la explotación del hombre por el hombre y la acumulación de recursos por parte de unos pocos; sin embargo, hoy en día, las contradicciones existentes se han profundizado de tal manera que ha sido necesario el análisis más serio y profundo de estas condiciones.

Al realizar un recuento histórico de esta situación, puede verse que en un principio, el desarrollo de un país se dejó al libre funcionamiento del mercado y se denominó "desarrollo espontáneo", época en la cual existía toda una corriente del pensamiento económico identificada como liberalismo económico y cuyas bases eran el laissez-faire, laissez passer; con el paso del tiempo, se fueron haciendo más complejas las circunstancias mundiales y se realizaron movimientos sociales que trajeron como resultado el surgimiento de otro tipo de sociedad que se denominó socialista, la cual basa su desarrollo en la dirección intencional de la economía a través de una institución única que se identifica como el Estado.

II

Asimismo en las sociedades capitalistas como Francia y Alemania -- se plantea el desarrollo a lo "bismarck", que considera al Estado como árbitro entre las clases existentes y como institución política de dirección nacional, esto se plantea con el fin de superar -- las contradicciones del sistema liberal que más tarde se acrecentaron y culminaron momentáneamente en la llamada crisis del 29.

Después de la 2ª Guerra Mundial, se evidenció la ventaja del desarrollo dirigido, que lograba; mediante un esfuerzo racional y delib^{er}ado, resultados iguales o superiores a los obtenidos por el libre juego de las fuerzas del mercado; de igual forma, se constató el desarrollo de la U.R.S.S. logrado a partir de los llamados Planes Quinquenales.

En las sociedades subdesarrolladas como México, el Estado asumió - diferentes papeles a través de la historia, pasando de ser un Estado liberal a ser un Estado con una gran participación en la economía e incluso se ha querido que este sea el rector de la misma, -- sin embargo, los resultados no han sido los esperados debido a que ha cumplido con el papel que de acuerdo a la distribución internacional se le ha asignado a nuestro país, es decir, ha seguido las reglas impuestas por el sistema a nivel mundial; de igual forma, - se han visto influidos los resultados por el orden económico vigente, ya que no se ha dado el cambio necesario en el sistema desigual existente y que ha repercutido en el nivel interno y podemos identificar con la escasez de recursos para el desarrollo que hemos mencionado como problema actual.

Por ello los estudiosos de la administración pública en particular y los servidores públicos en general deben conocer y manejar en -- sus respectivos ámbitos de acción los mecanismos o instrumentos --

que permitan racionalizar los escasos recursos con los que se cuentan, buscando con ello la optimización de los mismos. Uno de los mejores instrumentos para obtener la racionalización y optimización de los recursos, es la planeación del desarrollo que está relacionada con la dirección intencional de la economía y es el objeto de la presente investigación. La planeación la hemos considerado esencial para el logro del avance hacia el desarrollo del país, siempre y cuando sea aplicada superando los obstáculos que representa la aplicación a la realidad de toda teoría.

Así, el interés de este trabajo, surgió como producto de las observaciones realizadas por el sustentante durante la labor hecha en uno de los órganos de la administración pública estatal; ya que al estar vinculado con la práctica de la planeación a nivel estatal, se pudieron detectar deficiencias que se presentaban, tanto de forma como de fondo en la aplicación de la planeación, por ello se creyó conveniente realizar el estudio de ésta para buscar y proponer soluciones a los problemas detectados y de esta manera contribuir en lo posible para la mejor aplicación de la planeación regional, no olvidando que hasta que no se resuelvan los problemas de fondo, no se resolverán las deficiencias prácticas de la planeación.

El trabajo se compone de cuatro capítulos denominados: I) Marco Teórico-Conceptual; II) Los intentos de Planeación en México; III) La Planeación para el cambio y IV) La Planeación en el Estado de Tabasco.

En el primer capítulo, se hace una descripción de los diferentes conceptos que se manejarán en el trabajo con el fin de establecer la base teórica-conceptual en la que se sustentará el trabajo; así

se definen los conceptos de Desarrollo y de Planeación, se determinan las etapas que se deben cumplir en el proceso de la planeación y que se han dividido en dos fases: estática y dinámica; también se mencionan los niveles de la planeación integral que son los que consideran los factores espacial, sectorial y temporal, por último, se describen las diferentes técnicas que se utilizan en la planeación del desarrollo.

En el segundo capítulo, se busca situar al lector, mediante un estudio histórico, en las diferentes etapas que ha atravesado la aplicación de la planeación en México, desde 1928 hasta 1982, considerando los diversos instrumentos (planes y programas) y las diversas instituciones creadas, con el fin de planear el desarrollo del país, ya que se considera que para conocer la realidad actual es necesario el entendimiento de todo el proceso histórico seguido a partir de la Revolución Mexicana hasta nuestros días, detectando los diferentes enfoques que se han seguido al respecto para buscar las fallas en las cuales se ha incurrido en los intentos de planeación en México.

Como tercer capítulo, se decidió separar los nuevos esfuerzos que se han venido realizando durante el presente régimen de gobierno, ya que se planteaba como una acción integral de planeación, buscando el cambio tanto de estructuras como de circunstancias, es decir, se planteaba afrontar la problemática inmediata (mediante la reordenación económica) y a futuro (mediante el cambio estructural), lo cual presentaba particularidades especiales para su estudio, además que servirían de base para el estudio de nuestro caso concreto actual, por ello se trata de ubicar al lector en las acciones realizadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, para que se rea

lice una evaluación de los logros obtenidos de acuerdo a lo planeado originalmente.

El capítulo cuarto pretende situar al lector en la realidad tabasqueña en lo que se refiere a la planeación del desarrollo estatal, que se refleja en el desarrollo regional, se inicia con un breve análisis de los antecedentes inmediatos de la planeación en el Estado de Tabasco hasta 1982, después se describen los instrumentos de ésta que son utilizados para dar congruencia a las acciones del gobierno estatal con las de los niveles federal y municipal; posteriormente se hace una descripción del sistema de planeación actual a nivel teórico y en sus aspectos prácticos, planteándose por último, los problemas detectados en la instrumentación o aplicación del nivel teórico a la práctica concreta; así como las propuestas para superar los problemas detectados.

Para finalizar, se plantean las conclusiones del trabajo y se adiciona un paquete de anexos a los capítulos, que nos ayudarán a comprender con mayor profundidad lo expuesto a lo largo del estudio.

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

En todo trabajo o estudio, especialmente de ciencias sociales, es necesario plantear un marco teórico-conceptual, dentro del cual se ubique el tema a analizar, debido a que existe una diversidad de teorías, opiniones o puntos de vista y por ello, sería una tarea interminable tratar de analizarlas o criticarlas.

Es imprescindible tomar las características específicas de alguna y desarrollar las ideas que se tienen, basadas en ella, de lo contrario se perderían esfuerzos en las famosas discusiones bizantinas y no se lograría un acuerdo.

La pretensión del presente capítulo está enfocada a determinar la base teórico-conceptual del trabajo para fijar el punto de partida y los elementos dentro de los cuales se debe entender toda gama de ideas que forman este trabajo.

1.1. Definición de conceptos.

Hablar de planeación, necesariamente nos conduce a definir el concepto de Desarrollo, ya que están íntimamente relacionados, puesto que el objeto mismo de la Planeación es la búsqueda o el avance hacia el desarrollo de una sociedad determinada mediante la racionalización de los recursos con los cuales cuenta.

La definición de Desarrollo dada convencionalmente en documentos considerados de carácter universal, los cuales no contienen enfoques ideológicos específicos, es la siguiente: "acción o efecto de

umentar, acrecentar, perfeccionar y mejorar algo" (1); "acción y efecto de acrecentar, de dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral" (2).

Parece sencillo entender el Desarrollo con las definiciones mencionadas, sin embargo, aplicadas a la realidad, nos damos cuenta que es tarea complicada la conceptualización del término, esto lo podemos ver en los diversos trabajos que los estudiosos del Desarrollo han realizado.

Las definiciones que encontramos de las diferentes ciencias en la labor realizada para unificar criterios de entendimiento, puede observarse que el concepto se ha dado de forma compuesta con otra palabra que adjetiva al Desarrollo y por tanto sólo se aplica a una parte de la realidad, de esta forma tenemos el desarrollo económico, el desarrollo político, el desarrollo social, el desarrollo cultural, el desarrollo psicológico.

El tema del desarrollo no sólo se ha tocado desde un punto de vista parcial, sino que existen definiciones que nos llevan a la explicación y entendimiento de la realidad existente como un todo, así, podemos ver que algunos estudiosos "aceptan el punto de vista de que el desarrollo es un fenómeno multidimensional, en el que los factores económicos, políticos, demográficos, sociales, tecnológicos y culturales actúan entre sí" (3), en este sentido se ha adjetivado de igual forma al desarrollo con la palabra integral.

(1) Pequeño Larousse Ilustrado, Ed. Larousse, 1981, Mexico p.33.

(2) Diccionario de la Lengua Española, Publicaciones Herrerías, S.A 16ª edición, 1941, Madrid, España, p.427.

(3) Diccionario de Política y Administración Pública. A-F, 1ª edición. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. A.C. Julieta Guevara. p.371.

Considerando lo antes expuesto, podemos definir al desarrollo como el proceso que implica la acción y efecto de aumentar, mejorar y - modificar cuantitativa y cualitativamente las condiciones económicas, políticas, demográficas, sociales, tecnológicas y culturales de una sociedad determinada, de acuerdo al establecimiento de un - modelo al cual aspire la población en un espacio y tiempo definido. Evidentemente el avance en ese desarrollo está sujeto a las condiciones internas de la nación en la cual se persiga y fundamentalmente al papel que dentro de la economía mundial, juegue la economía del país que se pretenda desarrollar y de acuerdo a la división internacional del trabajo, ya que actualmente, la humanidad - se enfrenta a una realidad dividida de manera esencial en dos - facetas de acuerdo al modo de producción, a la propiedad de los medios de producción y a la distribución de los beneficios obtenidos en - el proceso productivo, de esta forma podemos observar por un lado, el sistema socialista y por el otro, el sistema capitalista, del - cual nos ocuparemos en este trabajo.

De acuerdo a estudios realizados, se ha demostrado que en el capitalismo contemporáneo, el llamado desarrollo espontáneo, basado en el libre funcionamiento del mercado, sólo se ha dado en "casos estadísticamente raros, históricamente imposibles de repetir"(4). -- tal fué el caso de la Gran Bretaña y algunos de las colonias que - poseía en el siglo pasado.

En contraposición a ésta circunstancia de desarrollo, se presenta en la historia, el desarrollo a lo "bismarck", en el cual se considera al Estado, como árbitro entre las clases existentes y como --

(4) Jaguaribe, Helio . "Desarrollo Económico y Político". F.C.E., -- 1ª edición, 1973, p.24.

institución política de dirección nacional, éste es el caso de Alemania y Francia anterior a la Primera Guerra Mundial. Así, podemos decir que el desarrollo a los "bismarck" ha buscado superar la concepción del liberalismo económico que se pronunciaba por el ----- *laissez-faire, laissez passer*.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha visto la ventaja del desarrollo dirigido, ya que se podían "lograr mediante un esfuerzo racional y deliberado resultados iguales o superiores a los que se podrían obtener mediante la acción espontánea de condiciones favorables al desarrollo"(5).

Dadas las características de las instituciones en los países subdesarrollados, se ha sostenido que, el Estado es el único capaz de organizar los esfuerzos en la búsqueda del desarrollo. De ésta manera, el Estado a través de sus órganos de gobierno debe responsabilizarse del desarrollo, el cual se le establece como objetivo específico, éste lo logrará mediante la adecuada "coordinación de -- sus decisiones administrativas"(6), que, dada la complejidad de estas, nos conduce a la utilización de la Planeación, ya que ésta -- surge "cuando los gobiernos enfrentan un nuevo conjunto de problemas de política económica que les plantean las condiciones estructurales y las fluctuaciones de la economía"(7).

El concepto de Planeación lo podemos definir como "la dirección intencional de las actividades humanas"(8), sin embargo, ésta definición es muy amplia y debemos de aplicarla a un nivel concreto de -

(5) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p.26.

(6) Griffin, Keith y Enos, John. "La Planeación en el Desarrollo", F.C.E. 1ª edición, 1975. p.37.

(7) Cibotti, Ricardo y Bardeci, Oscar. "Un enfoque crítico de la - Planeación en America Latina" OIU. 1970 Docto. mimeogr. p.3.

(8) Griffin, Keith. Op. cit. p.18.

análisis. La planeación, ha sido aceptada "como instrumento útil - para la asignación de recursos y la formulación de la política económica" (9), de igual forma se considera como "la formulación e interrelación de los objetivos de una sociedad y la determinación -- sistemática del grado y diversas formas en que pueden alcanzarse -- estos objetivos" (10).

La Planeación debe entenderse, como un proceso dinámico dirigido - intencionalmente, que se ha de implantar en toda sociedad, con la finalidad de desarrollar las diversas actividades de ésta (económicas, políticas, sociales, culturales, demográficas y tecnológicas) en forma ordenada y racional, para llegar al modelo de sociedad al cual aspire la población de una nación en un espacio y tiempo determinados, considerando los medios con los cuales cuentan (humanos, materiales, financieros, tecnológicos y culturales), para lograr los fines establecidos.

La Planeación contiene forzosemente características dinámicas, ya que se aplica a las circunstancias de la realidad, la cual contiene cambios permanentes. "La posición relativa de los grupos o regiones dentro de una economía cambia conforme ésta se desarrolla, atrayendo nuevos recursos y habilidades y descartando los viejos".⁽¹¹⁾ En el concepto de planeación también está involucrada la característica de "dirección intencional", es decir, debe existir un órgano que coordine los esfuerzos de desarrollo, éste ha sido considerado en la actual etapa histórica, como se ha mencionado, en forma de Estado; de acuerdo a las características que asuma en cada nación, el modo de producción, la propiedad de los medios de produc-

(9) Cibetti, Ricardo. Op. cit. p.1.

(10) Griffin, Keith. Op. cit. p.35.

(11) Ibidem. p.16.

ción y la distribución de lo obtenido en el proceso de producción, la planeación toma características específicas, de ésta manera, en una sociedad con economía mixta, la planeación se ha denominado -- "indicativa", ya que el Estado interviene "directamente en el proceso de producción, con lo cual se llega a una programación económica que es un intento por regular el proceso económico mediante - la jerarquización de actividades ... sin pretender obligar de alguna manera a los inversionistas a que acaten tal programa y sin tener la posibilidad real de hacer que se cumpla" (12).

La planeación indicativa, según diversos autores, es aquélla en la cual: las autoridades dirigentes se limitan a dar a los agentes -- económicos más importantes, las indicaciones acerca de los fines - que son deseables desde la perspectiva nacional; la mayoría de las empresas son libres de elegir las acciones a través de las cuales_ lograrán los fines que se les han indicado o propuesto; el Estado_ trata de que se respeten los objetivos nacionales, "asociando en - su elaboración a los centros de decisión privados y mediante estímulos por medio de los mecanismos del mercado" (13) (principalmente las instituciones financieras y crediticias).

Es importante mencionar, para no confundirnos, que existe otro concepto semejante al de planeación, pero que en realidad contiene todo un "modo de ser de la economía socialista" (14), este término es la Planificación, la cual no se limita a indicar los fines que son deseables y a coordinar actividades, sino que se considera que ---

(12) Ceceña C, Jose Luis. "La Planificación Económica Nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México)". U.N.A.M. México 1ª edición. p.43.

(13) Bénard, Jean. "Programación del Desarrollo Económico" F.C.E.- 1ª edición, 1965. México. pp.35-36.

(14) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.33.

"promueve de manera consciente y efectiva el desarrollo de la economía" (15) en su totalidad, evidentemente la planificación es una forma más avanzada de dirección intencional, ya que abarca todas las actividades económicas y dado el carácter del Estado en esas sociedades, es obligatoria en todos los niveles y sectores y se respetan necesariamente los objetivos establecidos en esta, los cuales se avocan de manera primordial a "la elevación regular del nivel de vida de los trabajadores y la satisfacción creciente de las necesidades sociales" (16).

1.2. El Proceso de Planeación.

Antes de pasar al análisis de los aspectos teórico-operativos de la planeación, es necesario revisar las condiciones mínimas que se requieren para que el proceso se realice en forma adecuada. Primeramente, debe darse una situación coyuntural de cambio o de renovación de circunstancias, esto quiere decir, que es primordial "la presión de una necesidad histórica" (17); podemos mencionar también, que es imprescindible la existencia de un Estado fuerte, para que dentro de la relación de fuerzas entre los agentes del poder político ("el partido o los partidos políticos, el aparato central del Estado, el ejército, los sindicatos obreros, y los empresarios y hombres de negocios" (18)) tenga la capacidad de negociar con firmeza todo lo relativo al proceso; de igual forma, se necesita que

(15) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.33.

(16) Bettelheim, Charles. "Planificación y Crecimiento Acelerado". F.C.E. 1ª edición, 3ª reimpresión. 1977. p.16.

(17) Bénard, Jean. Op. cit. p.51.

(18) Bognar, József. "Planificación y Desarrollo en los países del 3er mundo" Ed. Planeta. Barcelona, España. 1974. p.459.

el sector empresarial mantenga la suficiente independencia con respecto a las empresas extranjeras, para que puedan imperar los objetivos nacionales, fortaleciendo la independencia nacional y el proceso de planeación; otra condición, es la relativa a la sensibilidad de la economía a las restricciones y estímulos fiscales públicos, para que el Estado pueda guiar el proceso; "el Estado debe -- contar con una administración honesta y calificada"(19), esto es de suma importancia para que cualquier programa que se implante en el proceso y aún el proceso mismo, se desarrolle con calidad de acuerdo a lo previsto, ya que podrá haber buena voluntad, pero si no existe "la capacidad administrativa para el desarrollo"(20), no habrá buenos resultados, "sin una maquinaria administrativa razonablemente competente, no puede existir base para una planeación del desarrollo"(21); finalmente, debe establecerse confianza plena de los dirigentes del Estado, de que existe madurez de la población para participar en las decisiones, de lo contrario sería una planeación impuesta y no cumpliría las características de participativa.

Bajo la consideración de que no se pretende ser exhaustivo en el análisis de las condiciones antes expuestas, se pasará a continuación a revisar los aspectos de las etapas y niveles de la planeación.

(19) Bénard, Jean. Op. cit. p.53.

(20) Término utilizado por la Organización de las Naciones Unidas y la definen como la capacidad para obtener resultados en el desarrollo mediante la organización. "La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo". O.N.U. 1970.

(21) Lewis, Arthur. "Teoría de la Planificación Económica". F.C.E. 1ª edición, 2ª reimpresión. México. 1981. p.17.

1.2.1. Etapas de la Planeación.

Existen diversos puntos de vista sobre las etapas que se deben de cumplir en el proceso de la planeación, sin embargo, en la mayoría de los casos son coincidentes en los puntos fundamentales.

Para Helio Jaguaribe sólomente se efectúa el proceso en dos etapas: la preparación de los planes y su ejecución. Estas dos etapas las subdivide a su vez, de esta forma: en la primera menciona tres partes a saber, análisis y diagnóstico de la situación; elección de los objetivos que habrán de alcanzarse en el marco de esa situación y determinación de los medios necesarios en la situación dada para alcanzar los objetivos seleccionados. Por su parte, la etapa de ejecución es dividida en: el establecimiento de los nuevos mecanismos legales y administrativos que permitirán la realización de los objetivos perseguidos; y la operación de estos mecanismos con tales objetivos en perspectiva*.

Existe otra clasificación en la cual se consideran seis etapas: 1) organización administrativa, 2) diseño del Plan Nacional, 3) elaboración de planes regionales congruentes, 4) elaboración de políticas, 5) ejecución del plan y 6) control, supervisión y ajuste del plan. (Consúltese Bases para la Planeación Económica en México). También se ha insistido en que el proceso "cubre cuatro fases fundamentales: formulación del plan; discusión y, en su caso, aprobación; ejecución y finalmente, vigilancia" (22).

* Para obtener más información puede consultarse la obra citada de Helio Jaguaribe.

(22) Flores de la Peña, Horacio y otros. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI Editores. 10ª edición. México. 1980. p.15.

A nuestro juicio, una vez que existe la decisión política de planear, el proceso debe atravesar por dos fases, denominadas estática y dinámica, éstas a su vez están subdivididas en las siguientes etapas: FASE ESTÁTICA.- 1) Consolidación de la organización administrativa del Estado, así como su adecuación; 2) diseño del Plan Nacional en forma participativa; 3) aprobación del Plan; 4) instrumentación del Plan Nacional mediante la formulación de programas regionales, sectoriales y locales. FASE DINÁMICA.- 1) ejecución del plan y los programas formulados; 2) control, supervisión y evaluación del plan y los programas; y 3) ajuste del plan y los programas.

FASE ESTÁTICA

1) Consolidación de la organización administrativa del Estado, así como su adecuación.- En esta etapa es necesario revisar las estructuras administrativas del Estado para modificarlas de acuerdo a las necesidades que presenta la dirección del desarrollo. Es en este momento en el cual se crea el Organismo Central de Planeación (OCP) con responsabilidad de elaborar el plan, así como de vigilar que se lleve a cabo, de igual forma se crean las oficinas de planeación locales o regionales. La Oficina Central debe ser responsable directamente ante el Jefe del Gobierno. En esta etapa debe realizarse también una evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo, con la finalidad de aplicar las medidas necesarias para corregir deficiencias detectadas.

2) Diseño del Plan Nacional en forma participativa.- Al llegar a esta etapa, el Organismo Central de Planeación debe asumir la respon-

sabilidad asignada y actuar "en cooperación con otras personas, -- principalmente a través de comités" (23), ya que este órgano no puede ser tan experto, como los individuos y organizaciones directamente involucradas en la realidad en la que se pretende planear. Como primer elemento en el diseño del plan, es necesario revisar la realidad existente, lo cual se logra mediante la realización de un diagnóstico de los diversos elementos involucrados en el desarrollo de una nación, evidentemente mientras la información que se maneje sea más completa y fidedigna, el resultado del trabajo que se efectúe será más acorde con la situación real y consecuentemente existirán mayores posibilidades de éxito. Los aspectos principales del diagnóstico se han agrupado en tres partes: "el examen de la situación presente, el estudio de todos los elementos que -- han condicionado el crecimiento anterior y, por último, la elaboración de pronóstico" (24), es de suma importancia complementar el diagnóstico general con diagnósticos de cada región geográfica y de cada sector económico del país.

Una vez establecido el análisis de la situación, se procederá a fijar objetivos y metas*, que deben ser compatibles con la situación por un lado y entre sí por el otro. La forma en que pueden establecerse puede ser de dos tipos: " como un acto de decisión que hasta cierto punto es de criterio y como tal puede encargarse ex officio a la más alta autoridad de la comunidad, o bien someterse a la libre elección de la comunidad" (25), a través del sistema político.

(23) Lewis, Arthur. Op. cit. p.255.

(24) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.146.

* Objetivos deben entenderse como la expresión cualitativa de ciertos propósitos y metas como su expresión cuantitativa.

(25) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p.28.

para que los grupos de interés participen en su establecimiento, -
cabe mencionar que desde nuestro punto de vista, deben plantearse_
las posibles alternativas por parte de la autoridad de la comuni--
dad y aplicar la segunda forma expuesta para que sea participativa
la planeación, ya que toman mayor validez en el momento en que la_
población los hace suyos y se responsabiliza en su cumplimiento, -
como compromiso propio, puesto que se sienten más identificados --
con ellos, además de que los conocen.

Con respecto a los objetivos, se deben establecer primeramente en_
lo general para ir descendiendo a los niveles más específicos con_
la finalidad de contemplar todos los aspectos particulares de la -
sociedad (económicos, políticos, sociales y culturales) y mantener
de igual forma la visión global hacia la cual tenderán los esfuer-
zos cooperativos de la comunidad. Existe un hecho que no se puede_
desligar de la elección de los objetivos y metas y es el relativo_
a los medios para lograrlos, ya que por lo general, siempre habrá_
más alternativas de elección que las que se pueden lograr con los_
medios disponibles y he aquí una de las funciones fundamentales de
la planeación, que es la racionalización de los recursos existen--
tes, encauzándolos a los objetivos y metas que sean considerados -
prioritarios en un tiempo determinado, pues jamás existen los me--
dios suficientes para alcanzar todos los objetivos propuestos ori-
ginalmente (recursos humanos, financieros, materiales y tecnológi-
cos).

3) Aprobación del Plan.- Esta etapa se realizará de acuerdo al sis-
tema de gobierno que exista en la nación, a través de la discusión
y el acuerdo entre los grupos sociales involucrados, sea a través_

de un parlamento, mediante plebiscito o a través de los representantes de la población constituidos en un Poder Legislativo.

4) Instrumentación del Plan Nacional mediante la formulación de -- programas regionales, sectoriales y locales.- Este momento es muy importante puesto que se descenderá en el tiempo y en el espacio - el proceso, ya que las ideas generales del Plan, se aplican a horizontes más concretos de desagregación, en lo relativo al aspecto temporal, se formularán programas de largo, mediano y corto plazos y en lo que respecta al aspecto espacial, se ubicarán esos programas formulados, en los niveles regionales, sectoriales y locales. Evidentemente, en la planeación participativa, papel importante lo desarrollan los individuos y organizaciones involucradas en la realidad de manera directa, por ello, todos los programas que se mencionan, deben surgir de forma cooperativa, ésto se puede desarrollar a través de comités técnicos, en donde estén representados -- los "servidores civiles y miembros del público en general y quienes están comprometidos con el asunto"(26).

Para culminar con la elaboración de los programas mencionados, es necesario partir del documento celular o elemento más específico de la planeación que es el proyecto. La elaboración de éstos recaerá en los comités técnicos, los cuales deben de considerar los -- puntos macroeconómicos, es decir, las estrategias establecidas en el Plan Nacional, de forma tal que sean congruentes con los objetivos y metas propuestos en éste, una vez que hayan sido formulados -- los proyectos específicos deberán ponerse a consideración del Organismo Central de Planeación para que sean vinculados entre sí, con la

(26) Lewis, Arthur. Op. cit. p.255.

visión de conjunto que dicho órgano tiene, cabe aclarar que en este momento se dará un proceso de selección de proyectos específicos para que sean acordes con los medios que cuenta el país para el desarrollo.

En esta etapa se dará también la presentación de los resultados a un Consejo Nacional constituido por el Jefe del Gobierno, los ministros o Secretarios, presidentes de los Comités técnicos más representativos y público en general, una vez analizados y discutidos se procederá a su aprobación de la misma forma que se hizo en la etapa de aprobación del Plan Nacional.

FASE DINAMICA

1) Ejecución del Plan y los programas formulados.- Con ésta etapa se inicia la segunda fase del proceso, y representa la puesta en marcha, por parte de los sectores económicos y de la población en general, del Plan Nacional a través de la realización práctica de los proyectos autorizados en la fase anterior, los cuales se efectuarán en un tiempo determinado (corto, mediano y largo plazos). El adecuado desarrollo de esta etapa, puede verse afectado de manera negativa por dos conjuntos de condiciones, según algunas consideraciones, que son: la falta de validez en cada paso que se ha mencionado y en segundo lugar, la interferencia de circunstancias externas.

En lo que se refiere a la primera condición, se plantea que "dado que el desarrollo es un proceso de racionalización, se invalidará automáticamente todo plan que no se base en un análisis racional de la situación, se oriente a la obtención de objetivos compatibles con la situación y entre ellos mismos, y se apoye en medios -

que, en las circunstancias prevalecientes, se adapten satisfactoriamente a los fines perseguidos" (27).

En lo relativo a la segunda condición, se refiere a las particularidades externas del plan que representan las situaciones ideales o reales en las cuales se encuentra el país y que han sido consideradas para la elaboración del plan. A continuación analizaremos -- brevemente estas dos condiciones.

La validez del plan y en consecuencia su adecuada ejecución se relaciona con el análisis racional de la situación, como se ha mencionado con anterioridad, es necesario contar con una información completa de todos los elementos que han influido en la sociedad para que hayan llegado a la etapa actual, sin tratar de cubrir las deficiencias que han existido, desde un punto de vista político, -- ya que esto acarrearía falsear el análisis y en consecuencia se -- partiría de una base ficticia. En este punto, es claro que no se puede prescindir de un sistema de estadísticas confiable y completo que refleje el proceso histórico seguido por la nación, éste no sólo debe componerse de números fríos, sino que debe contener interpretaciones cualitativas.

La forma en que se seleccionan los objetivos y se establecen los medios es determinante para que el plan tenga validez y se cumpla correctamente. En la mayoría de las sociedades, los miembros de la comunidad participan de diferentes formas, a pesar de que jurídicamente existe igualdad, en la práctica no se da y por tanto la participación es pasiva o poca, por parte de una fracción de la comunidad, de esta forma las discusiones sobre las diversas opciones se realizan entre un grupo muy reducido que goza de gran participa

(27) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p.30.

ción, que evidentemente es el que influye en forma permanente en las decisiones del gobierno, lo anterior se dá debido a que, al no existir una adecuada y completa organización de toda la sociedad, es factible que la planeación se encauce hacia los intereses de los participantes organizados.

Por tanto, mientras existan grandes desigualdades sociales, mientras no exista en un país una integración social mínima y las expectativas que la mayoría de la comunidad tenga no sean asumidas de manera real (no formalmente) por el gobierno como aspiraciones de la sociedad, éstas no cristalizarán en objetivos apoyados por las mayorías en forma consciente, y decir esto, implica que estén identificados con ellos, convencidos de que es necesario luchar por que se cumplan a través de su aportación y participación cotidiana y organizada mediante la realización de su trabajo considerado como fuerza transformadora de la naturaleza hacia el bienestar del hombre en equilibrio con ella.

De igual forma, el establecimiento de los medios para alcanzar los objetivos planteados, representa un punto importante para la validez del plan, ya que si sólo se consideran las necesidades de grupos minoritarios pero poderosos económicamente, su selección será parcial, puesto que "la relación de medios a fines forma una cadena de alternativas" (28). Ahora bien, los medios que están sujetos al control gubernamental se han denominado "instrumentos", estos comprenden tanto los insumos como las relaciones técnicas e institucionales entre los insumos y los productos" (29), en el primer caso están considerados los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, en el segundo caso se encuentran "el sis

(28) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p.33.

(29) Griffin, Keith. Op. cit. p.63.

tema de incentivos positivos y negativos y el sistema de órdenes - y prohibiciones" (30). en la medida en que todos estos se establezcan de acuerdo a la realidad y en concordancia con los objetivos - planteados por las mayorías, serán válidos los planes.

La condición relacionada con las particularidades externas al plan se refiere a los aspectos que de antemano deben ser considerados - cuando se elabora el plan, es decir, cuando se analiza la situa--- ción y se elabora el diagnóstico. Las circunstancias en las cuales se encuentra la comunidad, podemos establecerlas de la siguiente - forma: 1) naturales y 2) histórico-sociales. Esto es importante ya que en la medida en que cambien, pueden interferir para la buena e jecución del plan, por ser diferentes a las que se previeron origi nalmente.

Las circunstancias naturales se refieren al clima, recursos natura les y distribución geográfica de estos, entre otras cosas, no hay_ que olvidar que muchos cambios en la naturaleza no son controle--- bles y ésta es implacable en su acción.

Finalmente las circunstancias histórico-sociales que condicionan - la adecuada ejecución del plan, se refieren al papel que ha jugado el país en la historia del desarrollo de la humanidad y actualmen- te al papel que juegan dentro del capitalismo mundial, en esta par te están considerados los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales que inciden en una comunidad y que dependen de manera externa a esta, puesto que todos los países están involucrados y - vinculados mediante sus relaciones externas en la comunidad inter- nacional.

(30) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p.32.

2) Control, supervisión y evaluación del plan y los programas.- Esta etapa permite ir verificando de forma permanente y activa, la adecuada realización del plan y los programas de acuerdo a lo previsto, por tanto podemos considerarla como la etapa que une la fase estática y la dinámica del proceso de planeación. Los trabajos que se realicen en este sentido deben perseguir, según algunos autores, tres objetivos: 1) que cada elemento ejecutivo y responsable de alguna actividad, de acuerdo al Plan Nacional y a los programas específicos, esté cumpliendo de manera adecuada con su labor asignada; 2) que las operaciones que se realicen, se fundamenten en la racionalidad, esto es, en el máximo aprovechamiento de los recursos asignados; y 3) que en el desarrollo de las labores asignadas, se actúe de manera coordinada con los demás sectores y regiones, esto es, acorde con el plan nacional.

3) Ajuste del Plan y los programas.- Esta etapa, representa la síntesis del proceso anterior y el inicio del nuevo proceso, ya que se trata de mejorarlo de manera permanente, puesto que se aplica a una realidad que es dinámica y cambiante, aquí se ve la necesidad de que la planeación sea flexible. La adecuada realización de esta etapa nos llevará a superar los errores en los que se haya incurrido, de igual forma nos ayudará a enfrentar la nueva situación que se presente de acuerdo al proceso histórico en el cual está involucrada toda comunidad.

1.2.2. Niveles de la Planeación.

En el apartado anterior, se ha mencionado la necesidad que existe actualmente de guiar el desarrollo nacional por medio de la planea

ción integral, entendiéndola como un proceso dinámico compuesto de diversas etapas, esta planeación también se ha denominado global, y se realiza en un marco macro-económico, el resultado de ella es el plan de largo y mediano plazos que se debe traducir en planes anuales operativos para que sean ejecutados. "la finalidad de la programación general tiene que darnos una ojeada a vista de pájaro del módulo de desarrollo futuro del país y mostrar la forma más deseable y más viable en que se desarrollará el producto nacional y sus componentes ... así como su destino" (31).

Ahora bien, para que estos planes sean realmente instrumentos efectivos, deben "estimular directa o indirectamente a todos los factores estimados, determinantes del ritmo y dirección del desarrollo, contemplando a la economía en su conjunto" (32).

Con la finalidad de contemplar a la economía en su conjunto, la planeación global debe ser complementada, esto se logrará desagregando los diversos trabajos que se realicen, en tres niveles fundamentales, el primero se refiere al factor espacial, es decir, el aspecto geográfico; el segundo nivel es el relativo al factor sectorial, esto es, a las diversas actividades económicas; y finalmente, el factor temporal, que implica la planeación de largo, mediano y corto plazos, pasaremos a revisar brevemente cada uno de estos niveles.

Factor espacial

Al nivel de la planeación que considera este factor se le ha deno-

(31) Tinbergen, Jan. "La Planeación del Desarrollo". F.C.E. 1ª edición, 1959. México. p.13.

(32) Carrillo A, Ricardo. Aspectos Técnicos de la Planificación Económica. Economía Política. vol.XIII. 1976. p.40.

minado regional y es "la ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de una región, promoviendo así, un ritmo creciente de cambio económico y social, que deberá traducirse en un crecimiento secular de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones" (33), también ha sido definido como una parte de la planeación nacional que se preocupa de la forma como las medidas de política económica inciden sobre distintas partes del espacio geográfico en cuanto a su desarrollo. Este nivel de la planeación pone énfasis en los efectos territoriales de las acciones planteadas en los niveles global y sectorial, ya que no pueden ir desvinculados, puesto que se caería en la parcialización de la realidad.

Este nivel comprende el análisis del espacio geográfico, es decir, el estudio e integración de áreas por regiones, que, de acuerdo a las características sociales, ecológicas, políticas y productivas pueden ser considerados como una unidad.

En este sentido, Waterston ha manifestado que la regionalización puede obedecer fundamentalmente a dos aspectos, uno el político y otro el económico, así, dice que "una región política es una zona geográfica designada como una unidad administrativa gubernamental de una nación o de una dependencia territorial, una combinación de una o más naciones o dependencias territoriales o una combinación de una o más naciones con uno o más territorios dependientes" (34), en una nación cuya organización se constituye en federación, representa esta regionalización política un aspecto verdaderamente im-

(33) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.225.

(34) Waterston, Albert. "Planificación del Desarrollo". F.C.E. 4ª edición. 1969. México. p.31.

portante de considerar, ya que se debe tomar en cuenta la autonomía de cada uno de los Estados que conformarán las regiones y establecer los mecanismos que procedan para que exista la coordinación entre ellos y la federación, así como entre los mismos estados de la región.

La forma en que se planeará a nivel regional, debe tener características de participación por parte de los Estados que conforman la región, esto quiere decir, que existirán responsabilidades compartidas entre la federación y los estados, en la formulación de los planes regionales, ya que estos últimos participarán en la administración directa de los planes y si se asignan a los estados unilateralmente determinados proyectos, sin su acuerdo, el resultado será que no lo llevarán a cabo, por no estar identificados con él o por no estar preparados para llevarlo a efecto.

Ahora bien, con respecto a la regionalización desde el punto de vista económico, el mismo autor plantea que "es una zona con problemas económicos y sociales comunes, inducida por condiciones naturales o de otra clase, como la cuenca de un río, o una zona sin adecuado abastecimiento de agua para la agricultura"⁽³⁵⁾, como un complemento a lo dicho en cuanto a una región económica, Corona Rentería dice que un área geográfica se constituye en región económica cuando se dan las siguientes condiciones: 1) existencia de importantes recursos naturales que permitan el crecimiento económico de una o varias actividades productivas así como de una especialización predominante en una de las actividades, 2) necesidad de que las diversas partes de la región se complementen y establezcan relaciones internas sobre la base de uno o más núcleos aglutinantes.

(35) Waterston, Albert. Op. cit. p.31.

(ciudades, villas, grandes pueblos), 3) tener un sistema de vías - de comunicación que ligue las actividades productivas internas con las ciudades y el campo, los centros de producción y los puertos - con las áreas de influencia en el interior del país de la región, - y 4) cierta homogeneidad en el grado de desarrollo de las fuerzas_ de producción, que puede diferir de la correspondiente en regiones vecinas, con las cuales establezcan ligas permanentes de carácter_ económico y social.

Las ideas anteriores nos hacen ver que para planear de manera inte_ gral, este factor espacial representa un elemento importante, pues_ to que "la división económica regional permite la articulación óp_ tima de los diferentes sectores de la economía, los transportes y_ los recursos naturales a partir del desarrollo interno de una re- gión y de su integración con otras regiones y con el resto del pa- ís" (36).

A un nivel más desagregado, la planeación regional se refleja en - los trabajos realizados en materia de planeación local, esto es, - cada Estado, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los pla_ nes regionales, formula su plan local que abarque las comunidades_ que lo constituyen, considerando los aspectos políticos y económi- cos.

Factor sectorial

El nivel de la planeación que considera este factor, se le ha de-- nominado planeación sectorial y es la que se lleva a cabo en los - diversos sectores de la actividad económica de un país, esto es, - se refiere a la programación de cada una de las actividades que se

(36) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.220.

desarrollan, tal es el caso de la agricultura, ganadería, pesca, - industria, turismo, transportes, vivienda, salud, educación, minería, etc. "La programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas"(37). Este nivel de la planeación está íntimamente relacionado con las - características estructurales de la economía de un país, en consecuencia, los elementos que se consideran reflejan la base de desarrollo del país que se está planeando. Al considerar cada uno de - los sectores de la actividad económica, se pretende establecer la participación de cada uno de ellos en el desarrollo y el logro de las metas globales, detectando "cuellos de botella" que pueden surgir de la interrelación de sectores.

Factor temporal

La consideración de este factor, ha traído como consecuencia la -- planeación de corto, mediano y largo plazos, este factor necesariamente está relacionado con los niveles global, regional y secto---rial de la planeación, es decir, los planes deben indicar especificamente el progreso que se espera obtener durante un período determinado (largo o mediano plazos), estos a su vez deben desagregarse año con año, de acuerdo a las acciones que se pretenden realizar - en el corto plazo y que generalmente se plasman en el presupuesto anual del gobierno o planes anuales operativos.

Finalmente, es necesario subrayar que en la planeación integral, - debe existir una vinculación muy estrecha entre los aspectos sectoriales, regionales y temporales de este proceso, lo cual podemos - apreciar en el anexo I.1.

(37) Carrillo A, Ricardo. Op. cit. p.41.

1.3. Técnicas de la Planeación.

Con el fin de que el proceso de planeación se efectúe de manera ordenada y congruente, es necesario el establecimiento de un método de trabajo y la utilización de instrumentos que nos ayuden a desarrollar este método. Para efectos del presente trabajo, el método se identifica en el cómo se debe planear y se refiere a las etapas del proceso, por su parte, los instrumentos se identifican como -- las técnicas de la planeación, las cuales son definidas como "la construcción de modelos econométricos, basados en programación lineal o curvilínea, construcción de matrices de insumo-producto, metodología de precios virtuales, técnicas de simulación, análisis de operaciones y teoría de los juegos"(38), y están basadas en "relaciones entre fenómenos económicos y otros que han de ser probados, en mayor o menor medida, por investigación estadística y en una serie de leyes económicas básicas a las cuales debe ajustarse un desarrollo económico equilibrado"(39).

Así, se puede ver que la utilización de éstas, atraviesa por tres etapas, la primera se refiere a las acciones previas al diseño del Plan, la segunda se relaciona con la elaboración del Plan y por último, la tercera se vincula a la ejecución, control, supervisión y evaluación del Plan.

1.3.1. Técnicas utilizadas en la etapa previa al diseño del Plan.

Estas, son herramientas que se utilizan en la fase previa a la for

(38) Waterston, Albert. Op. cit. p.13.

(39) Tinbergen, Jan. Op. cit. p.13.

mulación de los planes y están íntimamente relacionadas con la parte correspondiente al conocimiento de la realidad económica, política y social en la cual se formulará el plan, esto es, el análisis de la situación existente en un lugar y tiempo determinados -- (diagnóstico), así como las posibilidades auténticas que existen de modificar la situación y las condiciones que se presenten. Es claro que se requiere de estas técnicas para contar con información verídica previa, lo más completa posible, con la finalidad de formular los objetivos generales que se perseguirán en un tiempo determinado y sean susceptibles de realizarse.

Como se ha mencionado en las etapas de la planeación, para que el diagnóstico aporte los mejores resultados como base para la formulación del plan, es imprescindible contar con información completa de los elementos que han influido en la evolución de la sociedad en la que se esté planeando, para llegar a la situación presente, considerando a su vez las posibilidades de su evolución futura --- (prognosis).

De acuerdo a la opinión de Charles Bettelheim, los "grandes campos" que deben tomarse en cuenta en los sistemas de información estadística son:

- 1) El campo demográfico.
- 2) El campo de la producción.
- 3) Datos de comercio exterior
 - . importaciones
 - . exportaciones.
- 4) Datos sobre recursos y sus empleos o utilización
 - . en el consumo final corriente
 - . en inversiones
 - . en consumos intermedios
 - . en exportaciones.

- 5) Datos sobre circulación de productos y la distribución de los ingresos y
- 6) Conocimiento de las potencialidades de la economía. *

En la recopilación de la información o de los datos, se pueden utilizar los censos económicos o los censos demográficos; muestreos estadísticos que sirven para realizar estimaciones de diversos elementos de información; investigaciones técnicas directas, fundamentalmente relacionadas con los recursos existentes; por último, también correspondientes a los recursos, se utilizan métodos fotográficos.

Toda la información, producto de los diferentes métodos de recopilación, debe ordenarse y presentarse de alguna forma, dada la complejidad de la misma, para ello existen también los llamados métodos de presentación de datos, los cuales de manera esencial, pueden distinguirse en tres formas: 1) elaboración de cuadros; 2) los coeficientes y las relaciones económicas, técnicas y sociales; y 3) la presentación cartográfica.

El primer método que se refiere a la elaboración de cuadros, se -- constituye por la formulación de cuadros estadísticos y contables, en este método es de gran utilidad la llamada "contabilidad económica nacional" basada en la aplicación del cálculo de los balances relativos al conjunto del proceso social de la producción y de la distribución: el cuadro que surge de éste análisis es muy útil, ya que permite conocer de forma integrada, "por una parte los diferentes agentes económicos ... y, por otra, las diferentes operaciones a las cuales estos agentes económicos se dedican" (40). este cuadro

* Para ampliar la información de estos "grandes campos", puede consultarse el libro de Charles Bettelheim que se ha mencionado.

(40) Bettelheim, Charles. Op. cit. p.p. 183-184.

puede ser utilizado en la fase de formulación del plan.

En el segundo método, Bettelheim nos menciona que a partir de los datos relativos a la actividad económica corriente es posible elaborar cierto número de relaciones, que pueden tomar forma de coeficientes o índices, el autor destaca como importantes los siguientes: la productividad del trabajo en los diferentes sectores y para diversos tipos de explotaciones de empresas; los rendimientos agrícolas y de ganado; los coeficientes de capital, técnicos o de insumos corrientes, de elasticidad de la demanda de los diferentes productos para una variación dada del ingreso o de los precios, de crecimiento de cierto número de magnitudes económicas observadas durante un período reciente, de crecimiento relativo y las relaciones recientemente observadas entre ciertas magnitudes económicas esenciales.*

El último método, que se refiere a la presentación cartográfica, está constituida por los mapas de fertilidad de suelos, de cultivos, de yacimientos mineros, de cuencas hidrológicas, de densidad de población, de distribución de recursos por zona, entre otros.

1.3.2. Técnicas utilizadas en la etapa de elaboración del Plan.

Como se ha mencionado, éstas técnicas se refieren a los instrumentos que son utilizados en la etapa de diseño y formulación del plan nacional, así como de los planes regionales, sectoriales, de largo, mediano y corto plazos.

Por razones prácticas, mencionaremos las técnicas más importantes que pueden ser utilizadas en esta etapa del proceso de planeación

* Para mayor información consultar el libro de Charles Bettelheim.

no olvidando que algunas de ellas tienen carácter complementario, - es decir, pueden ser utilizadas conjuntamente.

Comenzaremos con los llamados Modelos Agregados, esta es una técnica encaminada a determinar de manera subjetiva las principales alternativas que existen de desarrollo, de las cuales la sociedad es cogerá alguna, esto es, de acuerdo a la multiplicidad de metas de la población, indica tanto la conveniencia como la proposición en que se debe sacrificar una meta para lograr otra, puesto que cuando son resueltos, "revelan las tendencias de las principales cantidades económicas en el tiempo" (41).

En la formulación de un modelo agregado, se predicen las variables o factores que influyen en sus magnitudes, también se plantean las relaciones probables de las variables, se calculan los valores de los parámetros en las ecuaciones y finalmente se concluyen los resultados. Existen dos tipos de modelos: analíticos y de simulación. Los analíticos están basados "en regularidades estadísticas que -- describen el comportamiento de grandes números de individuos y en proposiciones teóricas relativas al comportamiento racional de cada uno de ellos" (42), pueden ser realistas, cuando se conoce la economía, de lo contrario solamente será una creencia del que las formule, cabe aclarar que este tipo de modelos son muy abstractos y difíciles de construir, asimismo, el número de ecuaciones matemáticas que tienen que contemplarse en su solución son muy limitadas. El diseño de estos modelos obedece al uso que se le piense dar, esto quiere decir, que según la utilización del modelo, se considerarán diversos elementos analíticos, esto trae como consecuencia las

(41) Griffin, Keith. Op. cit. p.81.

(42) Ibidem. p.82.

diferentes clasificaciones de los modelos analíticos.

En lo que respecta a los modelos de simulación, es una técnica que se basa en la realidad de una economía, considerando los diferentes factores que pueden influir en esta y se realiza una abstracción simulando cambios en algunos elementos, lo que da como resultado un análisis estático de un momento determinado, una característica de estos modelos es su complejidad y es muy difícil que sean resueltos matemáticamente, puesto que consideran un gran número de variables, en la actualidad, esta técnica se ve apoyada por las nuevas tecnologías como la computación y la cibernética (teoría de la información), esta última ha sido definida como "la ciencia que trata, en forma abstracta, de un sistema de elementos ligados por relaciones de interacción recíproca"⁽⁴³⁾, evidentemente esta tecnología apoya a otras técnicas.

El uso de estos modelos puede resultar útil en algunas circunstancias puesto que nos obligan a establecer metas y medios y a relacionarlos entre sí, a pesar de sus limitaciones ya que reduce la escala y variedad de análisis y proporciona pocas cifras concretas.

La técnica de insumo-producto, es un instrumento de naturaleza matemática que se utiliza para el análisis económico de las relaciones recíprocas entre las diversas actividades de una economía y consiste en una representación tabular comparable con una matriz matemática, constituida por vectores-columna y vectores-renglón, que indican la relación que existe entre la producción y el consumo.

(43) Lange, Oskar, "Economía Política". F.C.E. 1ª edición. 2ª reimpresión, 1971. México. p.171.

La técnica a la que nos estamos refiriendo, se aplica a los sectores de la economía con la finalidad de conocer las necesidades de cada uno de ellos y su utilidad en la planeación se refleja en que la información que proporciona indica el grado en que se deberá aumentar o disminuir alguna variable para alcanzar algún fin determinado; esta técnica es valiosa "únicamente cuando el crecimiento es tá basado en la expansión de la demanda interna de productos manufacturados" (44); como vemos, ésta técnica está íntimamente relacionada con la técnica de información relativa a la elaboración de --cuadros; también están vinculadas con éstas técnicas las que se utilizan para verificar la congruencia.

Otra técnica que podemos mencionar es la llamada programación matemática, también conocida como programación lineal y "trata del problema de la elección de los medios adecuados para realizar un fin-objetivo- determinado, cuando los medios son cuantitativamente mensurables y cuando el fin puede ser realizado en grados diversos (45) y consiste en un examen sistemático de varias alternativas posi---bles con la finalidad de encontrar la óptima, por tanto la solu---ción que se encontrará es la mejor, puesto que no hay nada mejor -que lo óptimo.

Esta técnica se ha utilizado para mejorar el diseño y la operación de plantas industriales, para la combinación y asignación de materiales, la localización de instalaciones y el transporte de mercandas; se construye considerando una serie de restricciones que se presentan como ecuaciones lineales de primer grado y es útil para realizar análisis de situaciones relativamente estáticas, puesto -

(44) Griffin, Keith. Op. cit. p.120.

(45) Lange, Oskar. Op. cit. p.173.

que cuando existen cambios es difícil seguir la continuidad de la alternativa óptima por la inestabilidad de las variables que se están analizando.

El análisis de regresión, es una parte de la econometría que consiste en un "método estadístico para medir el grado de asociación entre dos o más fenómenos" (46), puede ser útil para revelar las relaciones específicas de comportamiento o de estructura, sin embargo tiene sus limitaciones como las demás técnicas en el sentido de que es aplicable a un sistema estable y si consideramos la dinámica actual de las sociedades, en especial en los países en desarrollo, los análisis estáticos no resultan, puesto que cuando se concluyen, la realidad ha superado los modelos.

Ahora bien, si vemos a los proyectos como instrumentos de los programas de desarrollo económico y social, es necesario utilizar alguna técnica de análisis y es la llamada evaluación de proyectos o el análisis de costo-beneficio y sirve para ayudar a las autoridades a decidir de forma congruente, el tipo y número de inversiones que se realizarán para el logro de los fines concretos que se persiguen; fundamentalmente esta técnica consiste en: "i) enumerar, -- ii) evaluar y iii) comparar tanto los costos como los beneficios" (47) entendiéndolos como el "valor de los recursos utilizados en la construcción del proyecto y en la generación del producto corriente" (48) y los beneficios como "la adición al flujo de producto que tiene su origen en un proyecto de inversión dado" (49); de igual forma se necesita una técnica para la formulación de proyectos

(46) Griffin, Keith. Op. cit. p.135.

(47) Ibidem. p.148.

(48) Ibidem. p.149.

(49) Ibidem. p.148.

y su presentación; por otro lado existen las técnicas de asignación de recursos financieros conocidas como técnicas de presupuestación, en especial la técnica de presupuesto por programas la cual es muy acorde con el sistema de planeación del desarrollo. Cabe aclarar que las técnicas que hemos mencionado, toman de manera estática a la realidad, por ello creemos necesario que se realicen los análisis concibiendo el movimiento de la realidad, de una forma dialéctica, aunque sabemos que es difícil debido a la concepción que tenemos del mundo.

1.3.3. Técnicas usadas en la etapa de ejecución, control y evaluación del Plan.

Estas técnicas son las que "se sitúan al nivel de las estructuras, de la organización, del estímulo y del control de la ejecución del plan"⁽⁵⁰⁾, y puede verse que están relacionadas con las técnicas de elaboración, puesto que al elaborar un plan se necesitan determinar las condiciones estructurales y de organización indispensables para su realización.

Dentro de las técnicas importantes para nuestro análisis podemos destacar la evaluación de la capacidad administrativa, ya que ésta en la mayoría de los países en desarrollo es escasa, además de no contar con el suficiente personal administrativo calificado y responsable; las mejoras administrativas siempre representan gastos de transición, es decir, para realizar programas de formación, implantación o reformas del servicio civil, reorganizaciones de las estructuras administrativas y cambios en los procedimientos que se efectúan, se necesitan gastos en dinero, en tiempo y en energía --

(50) Hettelheim, Charles. Op. cit. p.217.

del personal calificado, esto representa inversión a futuro y desafortunadamente en muchas ocasiones importa más, por cuestiones políticas, el hacer ahora para ganar renombre, reputación y posición futura a nivel individual que el mejorar esta capacidad para utilizarla más tarde.

La capacidad administrativa es considerada como "la capacidad necesaria para obtener los resultados deseados mediante organizaciones" (51). las cuales se conceptúan como sistemas de personas y recursos interrelacionados que realizan actividades para un fin determinado. El análisis de las organizaciones se basa en tres elementos fundamentales: actuación, estructura y medio ambiente; en la actualidad se realiza mediante estudios en organización y métodos.

En el caso del análisis de su actuación se relaciona con los resultados que se han obtenido mediante sus actividades cotidianas en relación con los objetivos que se les establecen, esto es, de acuerdo al objetivo por el cual fueron creadas; la actuación de una organización está influida por su estructura interna, segundo elemento de análisis y está constituida por sus componentes y sus relaciones entre sí y deben ser considerados en forma dinámica, cambiante; finalmente tenemos el medio ambiente, que representa las circunstancias externas en las cuales actúa la organización y de las cuales se ve influenciada e influye en ellas, así, debe tomarse en cuenta a los clientes, proveedores, competidores, partidarios y público en general al cual sirve o con el que tiene relación. Evidentemente los análisis que aquí se plantean se fundamen-

(51) O.N.U. "La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo". 1970. p.9.

tan en la teoría general de los sistemas.

Es de suma importancia mencionar que todas las organizaciones en una economía están interrelacionadas, puesto que forman parte de un sistema más amplio y más complejo que se considera en los análisis macroeconómicos, pero que sin embargo en los análisis administrativos no se debe perder de vista, puesto que en diversas organizaciones, los resultados que obtienen dependen en parte de los servicios que otras le proporcionan.

Existen otras técnicas de tipo administrativo que se utilizan en los niveles microeconómicos de la planeación, tales como la administración de personal, incluyendo un aspecto importante que es la capacitación, el método del camino crítico, el sistema logístico, la investigación de mercados, también existen otras técnicas como la teoría de juegos (utilizada como instrumento de análisis de ciertas situaciones políticas).

Para concluir, podemos mencionar que las técnicas que se utilizan en la planeación no sólo se limitan a la formulación del plan, sino que también son necesarias la de recopilación de información, las de preparación y evaluación de proyectos y las de formulación y práctica de las medidas indispensables para su realización. De esta forma "las técnicas de planeación cubren un vasto campo de las actividades económicas, sociales y políticas" (52), así como administrativas.

(52) Bettelheim, Charles. Op. cit. p. 224.

CAPITULO SEGUNDO

LOS INTENTOS DE PLANEACION EN MEXICO

Revisando el proceso histórico que ha seguido la racionalidad económica como necesidad imperiosa en el desarrollo de la humanidad, la planificación económica nacional se presenta y desarrolla desde el surgimiento del sistema socialista, esto es, "antes de que en el capitalismo se intente o piense siquiera en planificar la economía en su conjunto" (1), y su aplicación se dá de forma sistemática y general en toda la economía, puesto que el Estado interviene de manera integral en el control de las actividades económicas, lo cual le permite "el control de las leyes económicas directamente por medio de la acción del hombre" (2) que "las hace funcionar de acuerdo con sus necesidades y su voluntad" (3).

De esta manera se puede afirmar que después de la primera guerra mundial se inician los esfuerzos por planear la economía consciente y efectivamente, estos, "ligados en una u otra forma a un nuevo concepto del proceso económico, concebido como sujeto a ciertas leyes, pero también abierto a la intervención deliberada de los órganos de la comunidad, derivan de tres fuentes principales: el socialismo, las políticas anticíclicas y la planeación del desarrollo económico" (4).

(1) Ceceña C. José Luis. Op. cit. p.32.

(2) Ibidem. p.32.

(3) Lange, Uskar. The Role of planing in a socialist economy, Pergamon Press. Varsovia, 1970. (citado en Ceceña p.32).

(4) Caguaribe, Helio. Op. cit. p.25.

Es así como a partir de la década de los 20's se habla ya de la -- planeación, viéndose acelerado el proceso por la Gran Depresión de 1929, momento crítico para la economía capitalista, ya que se necesitaba recuperar un buen nivel de ocupación y controlar el mercado (oferta y demanda), la inversión y el consumo, todo esto plasmado por el economista Keynes en su análisis denominado "Teoría sobre la ocupación, el interés y el dinero". En 1928 da inicio la programación del desarrollo con los Planes Quinquenales soviéticos, considerados como planes de desarrollo económico.

México como nación participante en la evolución histórica mundial, no puede estar exenta de esta influencia del esfuerzo racional y deliberado del desarrollo. Sin embargo, dadas las circunstancias a las cuales se enfrentaba nuestro país en su etapa postrevolucionaria, de luchas internas, caudillismo e inestabilidad socio-política, era imposible que estos esfuerzos se lograsen de manera adecuada, no obstante se dieron los primeros intentos a partir de 1928 de establecer un orden racional a nuestro desarrollo.

Considerando este inicio y de acuerdo a la evolución que ha tenido el Estado Mexicano, desde el triunfo de la revolución hasta nuestros días, es decir, de ser un estado liberal a ser un "estado rector de la economía"⁽⁵⁾, podemos establecer etapas en la evolución del proceso de planeación en México, de acuerdo a las características fundamentales que ha tomado, no implicando esto que en cada etapa se encuentran elementos de las demás etapas, esto es, las etapas que mencionaremos no son excluyentes (los elementos de unas se encuentran en las otras aunque no como fundamentales).

(5) Término utilizado en las modificaciones a la Constitución de México realizadas por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al inicio de su mandato.

Las etapas que hemos mencionado las podemos enumerar de la siguiente forma:

- . La planeación como aspiración. 1928-1946 (Planeación por sí misma).
- . La planeación como requisito. 1947-1958 (Planeación para obtener préstamos).
- . La planeación en transición. 1959-1982.
- . La planeación hacia el cambio. 1983-1988.

2.1. La planeación como aspiración. 1928-1946.

La etapa a la cual nos estamos refiriendo, ha sido considerada también como la planeación "por el prurito" de planear, esto es, que durante este lapso, se elaboraron planes por sí mismos, evidentemente, desde 1928 se inicia en los sistemas socialistas la aplicación de este proceso, debido a que los medios de producción pasan a manos del Estado, lo que implica la posibilidad de un control total de la economía, como se ha mencionado con anterioridad; no sucede esto en los países de orientación capitalista con economía mixta como México, sin embargo, la observación de los avances logrados en los países socialistas, da la pauta para tratar de implementar ese mecanismo en nuestros países.

Como se ha comentado, para que exista una adecuada planeación, es necesario contar con información lo más completa posible de la realidad existente, por ello, podemos considerar que la creación del Consejo Nacional de Estadística efectuada el 8 de junio de 1928 y cuyo objetivo era "unificar la cooperación de todos los elementos federales de manera que los trabajos de estadística, sigan una o-

orientación determinada por el Departamento ..." (6), da el paso inicial de cambios enfocados a tratar de reorientar la política económica de México, de igual forma podemos considerar la creación del Consejo Nacional Económico en ese mismo año y que tendría como fin "el estudio de los asuntos económico-sociales de la nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre (debería presentar) las iniciativas de todas las medidas que estime conveniente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país" (7); el primer Consejo fué mejorando la obtención de datos y avanzó con el tiempo hasta constituirse en el actual Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en cambio el Consejo Nacional Económico no realizó nada puesto que nunca se integró, y el 17 de enero de 1930 se derogó la ley que lo creó.

Para 1930 se realiza el Primer Congreso Nacional de Planeación con el cual se buscaba "trabajar por organizar la unidad nacional que somos, por plantear con claridad nuestros problemas, por definir lo que queremos ser, por precisar nuestros anhelos nacionales en todos los órdenes y demarcar los derroteros que para llegar a ellos hemos de seguir" (8). para ello se propuso la creación de una Gran Comisión Nacional de Planeación, en este Congreso se dió a conocer la decisión del Presidente de la República, Ing. Pascual Or-

- (6) Decreto que reforma y adiciona la Ley por la cual se creó el Departamento de Estadística Nacional. Diario Oficial 8-VI-28.
- (7) Ley del Consejo Nacional Económico. Diario Oficial 15-VI-28.
- (8) Discurso leído por el Ing. Javier Sánchez Majorada, Sec. de Comunicaciones y Obras Públicas en la inauguración del Congreso Nacional de Planeación. México D.F. 28-I-1930.

tíz Rubio, de haber enviado para su aprobación al Congreso de la Unión una iniciativa para expedir la Ley sobre Planeación General de la República.

Ley sobre Planeación General de la República. 1930.- Este documento se compone de 19 artículos, distribuidos en cinco capítulos cuya denominación es la siguiente:

Capítulo I. De la Planeación(arts. 1-3)

" II. De la Comisión Nacional de Planeación (arts.4-8).

" III. De la Comisión de Programa (arts.9-11).

" IV. De las facultades del Ejecutivo (arts.12-13).

" V. Prevenciones Generales (arts.14-19).

En el primer capítulo se define la finalidad de la planeación que "tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su actividad funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras" (9). esto se lograría mediante la formación del "Plano Nacional de México", que estaría "constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados ... (para) regular el desarrollo armónico del país" (10); en la exposición de motivos se dice que este "Plano Nacional" no debe entenderse (como)...un mapa o carta geográfica, sino un documento gráfico, dinámico, viviente, sujeto a variaciones de acuerdo con las necesidades nuevas que surjan, adaptable a condiciones diferentes, elástico, sostenido al día, de acuerdo con los

(9) Art. 1º de la Ley sobre Planeación General de la República.

(10) Art. 2º de la Ley sobre Planeación General de la República.

cambios que se le vayan haciendo, pero siempre como documento hási co, orientador de lineamientos generales, encauzador, regulador -- del crecimiento progresivo y ordenado del país".

El "Plano Nacional" sería formulado por una Comisión de Programa - que dependería de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y estaría formada con personal de la propia Secretaría, - con un representante técnico de cada Secretaría de Estado y Departamento, uno del Departamento del Distrito Federal y territorios - de la Federación y sería presidido por el Secretario de Comunicacio nes y Obras Públicas. A su vez, esta Comisión tendría como apoyo - un Órgano de carácter consultivo denominado "Comisión Nacional de Planeación" que estaría compuesta por "elementos idóneos, desinte- resados, de representación social y capacidad técnica", según lo - plasmado en la exposición de motivo y sería presidida por el Presi dente de la República.

Con la creación del "Plano Nacional de México" en realidad lo que - se buscaba era "realizar un inventario regionalizado de recursos - para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional" (11), sin - embargo, nunca funcionaron las Comisiones ni se formuló el "Plano" puesto que no se establecieron los medios para implementar estas - ideas, además, no hay que olvidar que durante este periodo, aún -- existía cierta inestabilidad política, puesto que se daban todavía las luchas entre caudillos, altos jefes militares y caciques regio - nales por obtener el poder, el cual era detentado fundamentalmente por el "Jefe Máximo de la Revolución" el Gral. Plutarco Elías Ca--

(11) De la Madrid H, Miguel. Palabras pronunciadas en la sesión -- inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el De - sarrollo. México D.F. septiembre de 1980. p.5.

lles, periodo comprendido entre 1929-1935 denominado el "Maximato". De igual forma debemos considerar que el 2 de septiembre de 1932, - renuncia a la presidencia Ortiz Rubio por entrar "en conflicto con el Jefe Máximo, al manifestar cierta independencia y efectuar nombramientos sin su anuencia" (12).

Al renunciar Ortiz Rubio, es sustituido por el Gral. Abelardo Rodríguez y en 1933 se le dan facultades al ejecutivo para crear el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto publicado en el diario oficial el 24 de enero de 1933, reviviendo la idea existente en 1928, este Consejo tenia como fin: "resolver las consultas que le formulen el ejecutivo federal sobre acción económica, presentar ante el propio ejecutivo las iniciativas que estime pertinentes para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales; y hacer las investigaciones necesarias para el desempeño de las atribuciones fijadas en los puntos anteriores" (13), el Consejo estaría integrado por 107 miembros, que representaban a los Estados de la Federación, a los sectores económicos, a las instituciones crediticias, profesionistas y trabajadores. Dadas las condiciones políticas que imperaban, al igual que en el primer caso, este Consejo nunca se reunió.

En este momento es importante mencionar la creación del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) por Calles, surgiendo como "coalición de todos los sectores revolucionarios y declaró ser su meta - el realizar los postulados de la Constitución de 1917" (14), ya que con ello se logró avanzar en el proceso de estabilización del Sis-

(12) El Colegio de México. "Historia General de México". Tomo 2. - 3ª edición. 1981. p.1194.

(13) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.60.

(14) El Colegio de México. Op. cit. p.1196.

tema Político Mexicano, puesto que en el programa de este partido_ se dió mucho énfasis a la necesidad de la conciliación nacional en tre individuos, facciones y clases y el Estado era colocado como el órgano de esta conciliación.

A finales de la década de los 20s y principios de los 30's, se dió una crisis general del sistema existente, reflejándose con ello la ineficacia del liberalismo económico, esto es, se vió que las le-- yes del mercado eran insuficientes para que se mantuviera un creci miento sostenido y armónico de las economías, lo que trajo como -- consecuencia el establecimiento de una "política de intervención - estatal, que surgía en los países occidentales más desarrollados - como respuesta a la crisis económica mundial"(15).

El primer plan sexenal (1934-1939).- En 1933, los altos dirigentes revolucionarios, estimulados por los jóvenes intelectuales de la - época y en el seno de P.N.R., formularon el Primer Plan Sexenal -- que fué aprobado en la segunda convención ordinaria del Partido, - la formulación recayó fundamentalmente en técnicos del gobierno fe deral y en la Comisión del Programa del P.N.R., en éste se plasman las ideas que existían, respecto a la política económica general - que debía de seguirse tras la sucesión presidencial para el perio- do 1934-1940, por parte del Gral. Lázaro Cárdenas, candidato a la_ presidencia, evidentemente estos trabajos se realizaron mediante - la estrecha observación de Calles, ya que como se ha mencionado, a pesar de haber concluido su mandato en 1928, tenía una gran influ- encia en la política nacional. "El hecho de que el entonces futuro presidente, Lázaro Cárdenas, no participara activamente en su pre- paración indica que se trataba principalmente de un documento po--

(15) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.25.

lítico preparado por el grupo de Calles" (16) -

Como se menciona en párrafos anteriores, se le dió una gran importancia a la participación del Estado en éste primer plan, pues se declara que "el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y del orden público" (17). En el Plan se destacaba como problemas fundamentales los aspectos agrarios, en especial, la distribución y utilización de la tierra que era un -- obstáculo de importancia para el desarrollo del país, esto evidentemente estaba influido por las fuerzas políticas que en esos momentos imperaban, ya que, una razón importante que había contribuido con el levantamiento armado, era lo relativo al reparto de tierras; para lograrlo era necesario modificar las estructuras del gobierno, de esta manera se plantea la elevación de la Comisión Nacional Agraria a Departamento Autónomo con otra organización. En el gobierno de Cárdenas, se inician los periodos sexenales de gobierno y podemos considerar que dadas las características de paz que existían en México, ya para el gobierno del que se habla, el plan representó un avance en la programación de las acciones del ejecutivo, esto es, el plan "sirvió de marco de referencia a las acciones realizadas por Lázaro Cárdenas, quien modificó no una sino cuatro veces, la organización del aparato administrativo de su gobierno con la idea de contar con los medios que le permitieran alcanzar los fines políticos que se había propuesto" (18); hablamos de marco de referencia, ya que en éste plan no se incluyen los ins

(16) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.26.

(17) Plan Sexenal del P.N.R. sin editorial. México 1934. p.17.

(18) Carrillo Castro, Alejandro: "La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ISSSTE. México. 1977. p.54.

trumentos prácticos que se utilizarían para su ejecución y en esta época no existía algún organismo económico que realizara los estudios pertinentes para traducir las aspiraciones teóricas generales del plan, en cuestiones concretas y prácticas "simplemente sugería que los organismos del partido en el gobierno se hicieran cargo de todas estas cuestiones" (19).

Podemos afirmar que si bien es cierto que en este período existió un avance importante en nuestro desarrollo institucional, no fué determinante el Plan Sexenal "que carecía de unidad interna" (20), sino por la persona que dirigía nuestros destinos, que inició con el rompimiento de la influencia en la política de la nación que ejercía Calles; Cárdenas "tenía un enfoque objetivo, racional, nacionalista y supo enfrentarse a situaciones no sólo no programadas sino, en buena medida inesperadas... y a presiones extranjeras" (21).

Durante este período se avanzó de manera importante en la participación del Estado dentro de la economía, al modificar como se ha dicho la organización de la administración pública y al crear diversos organismos estatales, podemos destacar la creación de: el Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Almacenes Nacionales de Depósito, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Politécnico Nacional y Petróleos Mexicanos.

En lo que se refiere al sector central del gobierno, se crearon --

(19) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.26.

(20) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.67.

(21) Ibidem. p.69.

los siguientes departamentos: de Educación Física, de Asuntos Indígenas, Forestal de Caza y Pesca, de Marina Nacional; se fortaleció el Departamento Agrario y se dividió el de Salubridad en dos: de Salubridad Pública y de Asistencia Social e Infantil.

Al observar que el plan no podía funcionar por las deficiencias dichas, Cárdenas trató de superarlas creando el Comité Asesor Especial en 1935 que estaba considerado como organismo consultivo especial y se integraría por algunos miembros del gabinete, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Central, a este grupo se le asignó la tarea de coordinar los trabajos nacionales de planeación, pero tampoco funcionó y se estableció posteriormente una oficina técnica encargada del plan que dependería de la Secretaría de Gobernación, la cual en realidad recibió instrucciones de "preparar otro plan sexenal que abarcara el período de la siguiente administración 1941-1946" (22).

Aquí es importante destacar que fué a partir de entonces en que se puso en práctica la costumbre que perdura en la actualidad, cada seis años, que es, el establecimiento de algún lineamiento general para orientar la economía por parte del gobierno saliente al gobierno entrante, aunque no se cumpla al final. "Durante poco más de un año antes de la toma de posesión del nuevo presidente, el partido oficial... y su candidato, se reúnen con expertos ... del sector privado y del gobierno en funciones... con el fin de delinear las medidas gubernamentales que se ha de pretender implementar en cada sexenio subsecuente y que afectarán -positiva o negati

(22) Flores de la Peña. Horacio. Op. cit. p.27.

vamente a la economía nacional" (23).

El Segundo Plan Sexenal (1941-1946).-- Este, fué elaborado por la oficina técnica de la Secretaría de Gobernación y fué presentado -- con posterioridad ante la Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana (antes P.N.R.), ésta lo aprobó con adiciones y reformas como plataforma política del candidato ante las elecciones presidenciales. El plan ha sido considerado por algunos estudiosos como superior conceptualmente al primero, sin embargo otros autores sólo consideran que fué "más extenso, más sofisticado y diferente si se quiere" (24).

En este segundo plan se quiso presentar un estudio técnico, sistematizado y congruente que abarcara la problemática nacional y propusiera fórmulas precisas y realizables para su solución eficaz; así, se exponen en un capítulo introductorio, los problemas y limitaciones que un plan tiene en nuestro sistema político, destacando los de orden jurídico y técnico o material, así como los relacionados con la coordinación de las diferentes dependencias y la que -- existe entre federación, estados y municipios; se habla de la necesidad de establecer "un consejo nacional supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares" (25), de igual forma en la exposición de motivos del anteproyecto se reconoce que "no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida so

(23) Ceceña C. Jose Luis. Op. cit. p.70.

(24) Ibidem. p.71.

(25) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.27.

cial" (26) -

Se destaca la intervención del Estado en la economía, puesto que - se dice que "es capaz de intervenir para equilibrar fuerzas, supri-
mir injusticias y crear, en fin, los supuestos de una democracia -
real, viva, cuya existencia no se confine a simples preceptos lega-
les que jamás se cumplen" (27) -

Durante este período, el plan no tuvo una real operatividad por --
dos razones fundamentales, la primera relacionada con el plan de -
manera directa, pues se plantea que fué solo "un conjunto de suge-
rencias y buenas intenciones, mismas que, por una parte, estaban -
mal orientadas (pues su ejecución se encomendaba a la Secretaría -
de Gobernación) y por otra, estaban pésimamente estructuradas" (28)
(pues se concebía a la realidad de forma metafísica, es decir, di-
vidida y aislados los problemas); la segunda causa de su inoperati-
vidad, fué la situación económica generada por la Segunda Guerra -
Mundial, puesto que se crearon las condiciones para la rápida in-
dustrialización en México y debido a que en esta época la mayoría -
de las inversiones tanto públicas como privadas aportaban grandes -
beneficios, se creyó innecesaria una planeación nacional ordenada,
"el segundo plan sexenal, simplemente no se tomó en cuenta para o-
rientar la acción del gobierno en materia económica realizada en -
México en el período de la Segunda Guerra Mundial y se procedió, -
como en el sexenio anterior, al margen de él" (29) -

(26) Exposición de Motivos de la Comisión que formuló el antepro-
yecto del Segundo Plan Sexenal. s/editorial. Méx. 1-XI-39 P.XXI

(27) Ibidem. p.43.

(28) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.74.

(29) Ibidem. p.77.

De esta forma, se intentó nuevamente establecer el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos en 1941, fuera del plan, el cual estaría adscrito a la Secretaría de la Economía Nacional como órgano de consulta en aspectos económicos y cuyas funciones asignadas en decreto del 17 de abril de 1941, amplían las establecidas en enero de 1933, así, además de las anteriores eran facilitar las relaciones entre el Estado y los intereses económicos particulares (trabajadores y empresarios); unificar la acción económica del gobierno; presentar anualmente proyectos de ley o sugerencias respecto a estimular las actividades económicas nacionales, y realizar investigaciones sobre medidas jurídicas y administrativas que afectaran a la economía del país. Su integración sería de 20 miembros y su funcionamiento se realizaría mediante asambleas generales (ordinarias o extraordinarias), una comisión permanente y sus comisiones de emergencia y se crearían Consejos Locales de economía.

Cuando este Consejo aún no aportaba resultados, fué sustituido un año después de su creación por la Comisión Federal de Planificación Económica, pues se decía que la estructura del Consejo dificultaba tomar medidas urgentes, dadas las características de la situación mundial existente. Así, la Comisión Federal, fué creada según decreto del 9 de julio de 1942, para aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido, y para estudiar y realizar planes concretos relacionados con los problemas existentes en el estado de emergencia que existía.

Esta Comisión, sería un órgano consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en aspectos de planificación y coordinación de la economía de la nación y estaría integrada por siete vocales y la

presidiría el secretario de la Economía Nacional. Esta Comisión tomaría en cuenta los programas y proposiciones que los Consejeros Mixtos de Economía Regional plantearan, relacionados con las funciones asignadas a la comisión.

En tal sentido los Consejeros Mixtos de Economía Regional, eran organismos enriquecidos funcional y conceptualmente que habían de funcionar en cada entidad federativa en sustitución de los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario que habían sido creados en septiembre de 1941 y que se encargaban de formular programas enfocados al mejoramiento de los aspectos económicos y sociales de la vida rural, es decir, de la agricultura y la ganadería.

El sexenio de Avila Camacho tuvo algunos avances en el crecimiento económico del país pero logrados al margen del plan, aún a pesar de que algunos planteamientos si se lograron como "la promulgación en 1943 de la Ley del Seguro Social y el establecimiento del Sistema de fijación de salarios mínimos por zonas económicas⁽³⁰⁾.

2.2. La planeación como requisito. 1947-1958.

Esta etapa ha sido denominada como "requisito" ya que durante este periodo imperaba la formulación de proyectos con la finalidad de obtener préstamos financieros en los organismos internacionales -- creados para ello, ya que estos solicitaban la presentación de información relativa a la aplicación de los recursos crediticios solicitados para poder autorizarlos.

Esta etapa abarca dos periodos presidenciales, el de Miguel Alemán y el de Ruiz Cortines, en lo relativo al primero, éste participó -

(30) De la Madrid H. Miguel. Palabras ... Op. cit. p.6.

durante su campaña activamente en los aspectos de la planeación, además, existió una más amplia participación por parte de grupos diversos, lo que superó la costumbre existente en el sentido de que sólo técnicos del gobierno y altos miembros del partido trabajaban en ello. Se celebraron discusiones de mesa redonda en los Estados y centros urbanos de México, en ellas se discutían cuestiones económicas nacionales entre el candidato y los representantes de grupos, de esta forma los grandes problemas se catalogaron en cuatro grupos: "la agricultura, la industria, los transportes y la actividad turística"⁽³¹⁾; sin embargo, los resultados de estas reuniones no se tradujeron en algún cuerpo organizado de política nacional, ni en programas.

En junio de 1948, fué elaborado y presentado un informe al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por parte del Banco de México S.A. y la Nacional Financiera S.A. con la finalidad de obtener un crédito, ya que el BIRF planteó que para otorgar el préstamo era necesario que "el gobierno mexicano presentase, conforme a un cuestionario fijado por el propio banco, estadísticas e información general que le permitiera conocer las condiciones económicas del país en los últimos diez años, así como el plan de promociones futuras a que se aplicará el crédito pedido"⁽³²⁾; por lo anterior surgió la necesidad de formular el llamado "Proyecto de inversiones del gobierno federal y dependencias descentralizadas, 1947-1952" que ha sido identificado como el Tercer Plan Sexenal. El Tercer Plan Sexenal (1947-1952).- Como hemos dicho, éste no surgió de las discusiones realizadas en la campaña presidencial, sino

(31) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.30.

(32) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.84.

que se elaboró a solicitud del BIRF para el estudio del otorgamiento de un préstamo, éste fué formulado entre finales de 1947 y mediados de 1948, es decir, ya iniciado el período sexenal. Debido a que el objetivo era obtener el préstamo, se procedió a preguntar las necesidades a las oficinas y dependencias de gobierno que consideraran o creyeran tener y a pedir los proyectos que para resolverlos pudieran realizarse, esto se hizo mediante un cuestionario que sería cubierto por los diversos organismos.

Los proyectos debían contener, de acuerdo a lo establecido, la información más completa posible que era: "su objeto; su importancia y urgencia para el país; su tiempo de ejecución; su estado (en operación, construcción o en proyecto); su prioridad; sus gastos totales; su autoliquidación; origen del financiamiento; y su repercusión en el ingreso nacional, en los ingresos fiscales y en la balanza de pagos exteriores"⁽³³⁾, de esta forma se elaboraron 31 proyectos agrupados en cinco divisiones: Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; minas, petróleo y gas natural; industrias; comunicaciones y transportes; y administración pública. El plan fué más detallado y necesitó de mucha investigación estadística, pero se dice que "las investigaciones se limitaron a recabar información estadística que era, en su mayor parte, muy deficiente, y el establecimiento de prioridades fué arbitrario"⁽³⁴⁾ y no obedecía a una política integral de desarrollo de directrices nacionales.

(33) Banco de México S.A. y Nacional Financiera S.A. "Comentario General" Proyecto de inversiones del Gobierno Federal y dependencias descentralizadas. 1947-1952. Depto. de Máquinas reproductoras del Banco de México. México. 26-VI-1948. (citado en José Luis Ceceña).

(34) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.88.

La integración de este "plan", fué sólo la suma de todos los proyectos de inversión que no tenían relación entre sí y que se establecieron no por una necesidad nacional, sino al libre arbitrio de las personas a las cuales se les encargó su formulación en cada dependencia gubernamental, es decir, en cada secretaría de Estado y empresa u organismo estatal o comisión nacional.

Debido a que las condiciones económicas internacionales de la posguerra contribuyeron a que nuestras exportaciones crecieran y por tanto se incrementaran los ingresos estatales para financiar las inversiones, se vió la necesidad de establecer un control de las mismas (inversiones) y de los organismos que las realizaban por lo que se creyó importante, el fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda que sería la que realizaría la coordinación y el control de esas empresas estatales, según la Ley para el Control por parte del gobierno federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, decretada el 31 de diciembre de 1947. En esta se faculta a la secretaría de crear el organismo administrativo que se encargaría de aplicar la ley y que sería el contacto entre la secretaría y los organismos a controlar incluyendo los fideicomisos.

El organismo fué creado el 31 de enero de 1948 y se denominó "Comisión Nacional de Inversiones", en el artículo primero del decreto se establece que estará "encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de que se habla en la Ley", además se integraría por 12 miembros y la presidiría el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así, se le daba amplio poder a esta secretaría, puesto que los cuatro miembros más importantes pertenecían a ella (presidente, vice-presidente, vocal ejecutivo y vocal -

secretario), el control se daba a 72 organismos según el artículo cuarto; la Comisión tenía por finalidad el estudio y verificación de los balances e informes de auditorías, pero como se le dió poca autoridad en la práctica, sólo se limitó a estudiar organismos poco importantes, de esta forma, "este organismo nunca funcionó más que de un modo formulario" (35). su actividad intensa solo duró hasta noviembre de 1948 y fué reduciéndose hasta que en 1949 se comunicó que esa Comisión se suprimió y sus funciones serían asignadas a una agencia fuera de la Secretaría.

En el sexenio de Alemán, con la amplitud de las inversiones públicas, se incrementó la participación del Estado en la economía, lo que dió como resultado el establecimiento de la "Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica", promulgada en diciembre de 1950 y puesta en vigor a partir de enero de 1951, en ésta quedaba establecido el marco en el cual el gobierno pretendía participar en el proceso económico de la nación, esta ley sería aplicable según el artículo primero "a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o comercialización de mercancía o con los servicios" (36) que se mencionan en siete fracciones y que el 4 de enero de 1951 mediante decreto -presidencial se especifican.

De igual forma en la ley se establece como facultades del ejecutivo federal, la de imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios; disponer que no se elevaran -- los precios de mercado y tarifas vigentes, sin previa autorización

(35) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.32.

(36) Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. Diario Oficial. 30-XII-1950.

oficial; determinar la distribución de las mercancías cuando su -- producción y volumen fuera insuficiente; decidir sobre los artículos que de preferencia debían producirse por las fábricas; imponer restricciones a la importación y exportación de mercancías; imponer multas y clausurar a aquellos que infringieran la Ley; las atribuciones mencionadas fueron otorgadas al titular de la Secretaría de Economía.

El 10 de enero de 1951, fué publicado el Reglamento a diversos artículos de la ley mencionada, en ésta se establece que "la Secretaría de Economía procederá a constituir la Comisión Nacional de Precios, con carácter de organismo consultivo... (37) que sería presidida por el Secretario de Economía y se integraría por 14 representantes de los sectores público, privado y social, destacan en sus atribuciones las siguientes: dictar medidas que se deban adoptar - en todo el país para cumplir con la ley y su reglamento; analizar los resultados de estas y proponer modificaciones; realizar estudios sobre abastecimiento nacional de mercancías establecidas en la ley; dictaminar sobre el establecimiento de comités especiales para el estudio de la producción y distribución, precios y racionamiento, que comprendan algunas ramas de la producción y del comercio. De igual forma se plantea que "la Secretaría de Economía procederá a constituir bajo la presidencia del Agente de Economía en las poblaciones de la república que sea necesaria, Comités de Precios y Distribución" (38), que coadyuvarían al cumplimiento de la ley, en especial lo relativo al acatamiento de precios, ordenes -

(37) Reglamento de los arts. 2,3,4,8,11,13,14 y 16-20 de la Ley - sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. Diario Oficial. 10-I-1951. Art.17.

(38) Ibidem. Art.22.

de racionamiento y venta obligatoria de mercancías; estos se constituirían por siete miembros, de acuerdo al reglamento de estos comités, publicado el 21 de febrero de 1951 en el Diario Oficial. Desde entonces y hasta la fecha, esta forma de regulación económica ha funcionado en forma parcial, puesto que el gobierno no ha podido controlar los precios de diversos productos, por otro lado, ha servido "para tener conocimiento de las importaciones y las exportaciones, aunque no para lograr un control de ellas, ya que no es el gobierno el que decide que importar y/o exportar, sino el sector privado y ... se limita a prohibir, sin poder promover"(39). Debido a esta insuficiencia en las medidas de control y con la inquietud de realizar otras acciones, en 1951 la Nacional Financiera propuso crear una comisión mixta integrada por personal del gobierno de México y del BIRF, con la finalidad de realizar estudios sobre las tendencias que presentaba nuestra economía en los últimos 10 años y sus perspectivas, en especial, las posibilidades de absorción de inversiones externas tanto directas como en forma de créditos. De esta manera, la comisión planteaba que según los estudios, existían las bases para que el gobierno mexicano formulara un programa de desarrollo económico, que incluyera las inversiones y la coordinación de las actividades gubernamentales, esto quería decir, que era el momento de que se considerara como un todo orgánico el problema del desarrollo económico, dejando de abordarlo de forma fragmentaria.

El segundo período que comprende esta etapa, es el del gobierno de Ruiz Cortines, de 1953-1958 y las ideas propuestas por la comisión mixta, fueron retomadas por este nuevo régimen aunque de ma--

(39) Ceceña C, Jose Luis. Ob. cit. p.96.

nera limitada, ya que en junio de 1953 se expidió en el Diario Oficial el "Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativo al sexenio --- 1953-1958"(40), en este se plantea la necesidad de coordinar las -- actividades económicas para lograr la política más adecuada al desarrollo económico del país, destacando lo relativo a los proyectos de inversión, dicha coordinación la realizarían las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Economía. En la información que deberían presentar cada secretaría se plantearía la distribución de los proyectos por cada año del sexenio, además de incluir un proyecto de financiamiento de estos de acuerdo al origen de los fondos; una vez presentada esta información, las secretarías encargadas de la coordinación realizarían el "programa de inversiones", considerado como el cuarto plan sexenal (1953-1958) y se presentaría a consideración del Presidente de la República.

Para lograr lo anterior, la Secretaría de Hacienda creó un organismo encargado de recabar la información que denominó "Comité de Inversiones", el cual se integró con representantes de las dos Secretarías responsables y funcionó bajo la autoridad de tres organismos financieros nacionales: la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera; este Comité "emprendió la tarea de examinar y comprobar las actividades y programas de inversión de los numerosos organismos federales y autónomos en forma tan resuelta que inmediatamente tropezó con dificultades políticas"(41). surgidas del papel de juez supremo en lo relativo a inversiones -- públicas que se le asignaba a este comité.

(40) Acuerdo publicado en el D.O. 27-VI-1953. p.2.

(41) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.34.

El Cuarto Plan Sexenal (1953-1958).-Hemos dicho que el cuarto plan es el Programa Nacional de Inversiones para el sexenio y fué elaborado entre 1953 y 1954, este programa fué hecho por primera vez en la historia de la planeación en México, considerando grandes objetivos generales que se buscaban alcanzar. Estos, según el programa eran: mejorar el nivel de vida de la población, lograr una satisfactoria tasa de incremento en el desarrollo económico, alcanzar el desarrollo más coordinado de la economía, lograr el mayor incremento de la producción, obtener cierta estabilidad de los precios, lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit, conseguir la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión y canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquéllos sectores más requeridos de fondos o hacia la resolución de los mayores problemas económicos.* Según el programa, las inversiones se realizarían principalmente en tres ramas económicas: comunicaciones y transportes, industria y agricultura (sumaban el 62%), lo restante se invertiría en construcción privada y pública, energía eléctrica, petróleo y minas. A pesar de avanzar en la planeación con la formulación del programa de inversiones, éste "es sólo una lista de las cantidades que el gobierno debería realizar porque como ellos mismos señalan, al igual que en el caso de la construcción de caminos que requieren... gastos de tal consideración que los empresarios particulares se resisten a hacerlos ... será el Estado quien tenga que iniciar estos trabajos|, como ha sido, en general, el caso de México"(42). El Comité de inversiones tuvo dificultades, lo que trajo como re--

* Consultese el Programa Nacional de Inversiones.1953-1958.

(42) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.103.

sultado que un año después, en 1954, las funciones de planeación y programación de las inversiones se transfirieran directamente a -- las oficinas del Presidente de la República, por ello el 29 de octubre de ese mismo año, mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial, se crea la Comisión de Inversiones dependiente directamente de la Presidencia.

Esta Comisión tenía como funciones: "estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; formular estudios económicos - destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; someter a la consideración del presidente - un plan coordinado de inversiones públicas y sugerirle ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos" (43). Adicional al acuerdo, se dictaron instrucciones a las diversas dependencias del Ejecutivo para que enviaran información sobre los proyectos en ejecución o en vías de ejecutarse a la Comisión, además, se ordenó que todas las inversiones que se fueran a realizar, debían de ser presentadas primero a la Comisión para su revisión y la Secretaría de Hacienda sólo podía asignar recursos a aquellos que hubieran sido sometidos a la Comisión y autorizados por el Presidente.

Desde ese momento, la Comisión intentó establecer un inventario de los proyectos de desarrollo planteados por los diversos organismos evaluándolos de acuerdo a criterios de inversión establecidos por sus técnicos, entre los que destacaban lo relativo a la productividad económica y al beneficio social; asimismo, la Comisión trató

(43) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.35.

de comprobar la información que le proporcionaban, comparándola -- con los datos que sus propios técnicos reunían, de acuerdo a visitas periódicas informales de inspección, con estas también reunían información sobre implicaciones sociales y políticas de nuevos programas de inversión.

Describiremos brevemente de manera general, el funcionamiento del proceso de "planeación" de las inversiones en esta época, que no se puede considerar como un sistema de planeación integral.

Unos meses antes del comienzo de cada ejercicio fiscal, la Comisión de Inversiones, recibía de la Secretaría de Hacienda estimaciones sobre los recursos disponibles a nivel federal para realizar inversiones, y los organismos autónomos daban a conocer sus presupuestos de capital, por otro lado los organismos del gobierno central y paraestatal, enviaban a la Comisión su información relativa a -- los proyectos de inversión; una vez que la Comisión contaba con la información mencionada, procedía a elaborar un plan preliminar para asignar los recursos financieros disponibles a los diversos proyectos de construcción, teniendo en cuenta la prioridad establecida en el inventario que se ha mencionado, una vez satisfecho esto, los fondos que restaban se asignaban entre los proyectos nuevos -- también basados en las prioridades. Ya elaborado el presupuesto -- preliminar, se presentaba a consideración del presidente, quien tomaba las decisiones de acuerdo a las pláticas realizadas con cada uno de sus secretarios y directores de organismos más importantes, que planteaban inversiones; en este momento existía el juego político de acuerdo a las circunstancias existentes y a los compromisos adquiridos por la presidencia respecto a los intereses regionales y locales.

Con estas consideraciones se realizaban los cambios del programa - de inversiones y la Comisión certificaba ante la Secretaría de Hacienda las decisiones tomadas al respecto, por cada proyecto, de igual forma se les comunicaba a las diversas dependencias sobre los proyectos autorizados, así, ya en el ejercicio fiscal, la Secretaría de Hacienda, pagaba a los organismos y contratistas privados - una vez que presentaban las pruebas documentales, cabe mencionar - que la Secretaría de Bienes Nacionales participaba también en el - control, pues tenía asignadas las funciones de aprobar contratos y revisar las estimaciones y los trabajos realizados e intervenir en la adquisición de bienes necesarios para la realización de las o--bras públicas.

Ahora bien, aunque a la Comisión no se le asignaron facultades legales para supervisar y controlar la realización de las inversio--nes realizadas por las diversas dependencias y organismos estata--les, esta podía realizarlo de hecho, ya que contaba con la informa--ción financiera-técnica sobre el avance de los proyectos de inver--sión del gobierno, también debido a que tenía cierto poder de "in--fluencia" en los momentos de las asignaciones o reasignaciones de_ recursos para ejercicios fiscales posteriores e incluso influencia en el presidente para remover administraciones ineficaces en algún organismo.

A pesar del avance que representó el trabajo de la Comisión para - el proceso de planeación en México, fué criticado el hecho de que_ no planteó el marco global de planeación, ni prioridades sectoria--les y solo se dió a la tarea de "encuadrar los proyectos de inver--sión preparados por los diversos organismos y dependencias del Es-

tado"(44), esto es, que se partió de lo particular a lo general, - puesto que "se estudiarían las necesidades de inversión tanto para los proyectos en proceso, como para los nuevos planteados, o sea, - las necesidades de inversión para cada tipo de obra y así partir - de ahí a un total conveniente a cada sector, cuya suma de todos ellos presentaría a la inversión recomendable y total del sector público"(45).

El hecho anterior no impidió que la Comisión, tuviera una gran importancia política, misma que se reflejó en el incremento de funciones en 1956, entre las que destacan, según Miguel S. Wionczek: - realizar estudios sobre las implicaciones financieras de la inversión pública y de las tendencias generales de la economía; contribuir a la planeación de la política económica nacional; elaborar - previsiones a largo plazo de las necesidades de inversión por sectores principales, así como estudiar y analizar diferentes aspectos de la inversión pública, como el efecto sobre la balanza de pagos y sobre el sector público.

Con estos estudios, se observó que el ahorro interno, no era suficiente para financiar la inversión del sector público lo que trajo como consecuencia la necesidad de financiamientos externos, esto se vio reflejado en la elaboración de un programa de inversiones para dos años en 1956, "que sirvió como base de las negociaciones con el BIRF y con los organismos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos"(46); sin embargo, se solicitó al BIRF que -

(44) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.37.

(45) Romero K, Gustavo. "La inversión del sector público en México" 50 años de Revolución. Tomo I. F.C.E. México. 1960. p.501.

(46) Flores de la Peña, Horacio. Op. cit. p.41.

lo evaluara, evidentemente, éste basado en los intereses de los organismos financieros internacionales y en la "necesidad" de mantener la dependencia de México, lo manejó a su conveniencia, además de que la base del programa no plantea ninguna actividad para la producción industrial y sólo se enfoca a la agricultura, los transportes, la energía eléctrica y la educación, salud pública y bienestar; es decir, actividades primarias y terciarias, "no podía ser de otra manera cuando un programa de desarrollo se elabora en función de lo que pueda opinar un ente ajeno a la economía nacional, y no con respecto al interés del país" (47).

2.3. La planeación en transición. 1959-1982.

En esta etapa se incluyen cuatro sexenios gubernamentales y podemos considerar que representa avances importantes en el proceso de planeación en México, puesto que se dieron cambios considerables en la conceptualización del proceso, sin embargo dadas las características del Estado mexicano, sólo se tuvieron logros limitados. Al asumir la presidencia Adolfo López Mateos en 1958, presentó un decreto que establecía la "Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" que fué publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de ese año, en ésta se plantean cambios a la administración pública central, de esta forma vemos que la Secretaría de Economía se convierte en Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transforma en la Secretaría del Patrimonio Nacional; la función de obras públicas se desprende de la Secretaría de Comunicaciones y Obras

(47) Cecaña C, Jose Luis. Op. cit. p.113-114,

Públicas y se crea una nueva Secretaría; de igual forma se desprende de la función de turismo que dependía de la Secretaría de Gobernación convirtiéndose en Departamento Autónomo, se modifica el anterior Departamento Agrario, constituyéndose en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por último, se crea una nueva secretaria concebida como órgano central de planeación y se denomina Secretaría de la Presidencia, a ésta se le asigna el papel de servir de enlace entre el Presidente y las diversas dependencias y organismos federales que tuvieran relación con los aspectos económicos del país.

"La administración pública en México, había crecido hasta 1959 mas bien por un proceso de agregación que por una programación sistemática, siendo éste uno de los principales obstáculos para realizar una planeación del desarrollo. Al crearse la Secretaría de la Presidencia se empieza a considerar con verdadera seriedad la correlación entre la planeación y el sistema administrativo que nuestro país requería para alcanzar esa meta" (48).

A la Secretaría de la Presidencia se le asignan las funciones de la Comisión de Inversiones y lo que es más, esta última queda integrada a la Secretaría, como Dirección de Inversiones Públicas, además se establecen las direcciones de Planeación, de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, de Legislación y de Asuntos Administrativos. (ver funciones en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado). Debido a ello, se ha planteado que como "organismo fundamental para la coordinación económica... solamente fué por decreto" (49) ya que, para que pueda funcionar adecuadamente un órgano coordina-

(48) Programación Financiera Anual. El caso de México. D.G. de Egresos. S.H.C.P. 1974.

(49) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.117.

dor debe manejar dos funciones esenciales de manera integral que son: la planeación económica nacional y la inversión del sector público, sin embargo, éstas se contemplaban con un carácter parcial al dividir las en dos direcciones que aunque estaban interrelacionadas, representaban dos núcleos de poder, ésta irracionalidad se vino arrastrando durante los años posteriores, como lo veremos más adelante con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por otro lado, los trabajos que se realizaron en la Secretaría de la Presidencia, se ven influidos por el pasado inmediato y se caen nuevamente en el error de no plantear el marco macroeconómico con objetivos generales definidos y procedimientos fundamentales en los cuales se basaran los programas de inversión de las diversas dependencias; sólo se les pidió a éstas que formularan su programa, considerando algunos criterios relacionados con las inversiones que eran las siguientes: que tuvieran elevada productividad económica y social; que se considerara el número de habitantes que se beneficiarían; dar prioridad a la terminación de obras en construcción; que no sólo se contemplaran obras nuevas sino conservación de las existentes y su mantenimiento; que las inversiones fueran complementarias entre sí; que se concentraran en realizar proyectos a corto plazo; que se incluyeran obras complementarias a las principales y, finalmente que se incluyeran todos los gastos previsibles para evitar posteriores ampliaciones.

Lo arriba mencionado se establece en el "acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren su programa de inversiones para 1960-1964" publicado en el Diario Oficial el 30 de

junio de 1959; en éste se plantea también las reglas para la formu lación de los programas, asimismo, el artículo 6º dice que la Se-- cretaría de Hacienda no daría trámite a ninguna erogación que no - hubiera sido autorizada por el Presidente; a la Secretaría de la - Presidencia se le asigna la función de gestionar créditos naciona- les e internacionales para el financiamiento de la inversión.

En este acuerdo, es visible la importancia que se le asigna a la - Secretaría de la Presidencia, pues se establece que será la encar- gada de estudiar los programas y buscar la coordinación más adecua da de los proyectos; a través de ésta, el Presidente autorizaría a n ualmente las inversiones; en caso de estimar conveniente modifica ciones a sus programas, las diversas dependencias lo comunicarian_ a la Secretaría de la Presidencia; en común acuerdo con la Secreta ría de Hacienda y Crédito Público, elaboraría las normas para man- tener un ritmo adecuado en el ejercicio del presupuesto de obras - públicas; asimismo, ejercería la función de vigilancia de la inver sión pública.

Posteriormente en otro acuerdo presidencial se establece que debe_ existir coordinación entre las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional para vigilar la ejecución de los actos o con-- tratos relacionados con obras de construcción, instalación y repa- ración que se realizaran a cuenta del gobierno federal, de los te- rritorios y del Departamento del Distrito Federal, finalmente, el_ fortalecimiento a esta secretaría se deja ver en el acuerdo del 2 de agosto de 1961, por medio del cual se establece que las Secreta rías y Departamentos de Estado deberían elaborar sus planes de ac- ción persiguiendo los objetivos que se señalaran y debían sumar -- sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordina

dos tendentes al desarrollo económico y social del país, pues las dependencias debían aportar a la Secretaría los programas, proyectos, estudios, informes y ayuda técnica que necesitara para controlar, coordinar y realizar lo relativo a este acuerdo; función que desarrollaba hasta entonces la S.H.C.P. exclusivamente.

En marzo de 1962, se publica en el Diario Oficial un acuerdo por medio del cual se constituye una comisión intersecretarial, con la finalidad de que procediera a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazos; ésta, se integraría con representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público y para la elaboración inmediata de los planes se basarían en lo estipulado en los acuerdos de 1959 y 1961 y debían ser presentados a la consideración del Presidente. Esta Comisión, significaba un hecho importante en el desarrollo de la administración pública, ya que superaba los problemas de jerarquía a los cuales se había enfrentado la Secretaría de la Presidencia puesto que existiría coordinación con la S.H.C.P. y se constituirían como un organismo del más alto nivel que formularía los planes rectores en forma centralizada; fué así como la Comisión Intersecretarial en unión con la Secretaría de Industria y Comercio formuló entre marzo y abril de 1962, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cubriendo la segunda mitad del sexenio de López Mateos.

El origen de la formulación de este primer programa nacional de inversiones "tuvo fundamentalmente dos causas ... las proyecciones que para la década de 1961-1970 determinó el gobierno de México en el primer trimestre de 1961 y los acuerdos de la Alianza para el Progreso establecidos en Punta del Este, Uruguay, en agosto de ---

1961 (50). La primera se refiere a los trabajos realizados por un grupo de técnicos de la S.H.C.P. y del Banco de México, relativos a la proyección de metas globales y sectoriales de crecimiento de la economía mexicana en las que se establecían las necesidades del crecimiento anual promedio del producto nacional, el mejoramiento en la distribución del ingreso, la elevación de la carga fiscal para el incremento de las inversiones y la reforma a la estructura económica y social en especial los aspectos tributarios. La segunda causa se refiere a los acuerdos que fueron tomados en las reuniones de Punta del Este, en donde se comprometían los países firmantes a formular programas nacionales amplios para el desarrollo de sus economías, contribuyendo con ello a la Alianza para el Progreso.

Los planes que se formularían debían ser a largo plazo, sin embargo algunos países de América Latina podían necesitar ayuda financiera urgente, los E.U.A., tomarían en cuenta las solicitudes hechas a corto plazo, de esta manera, se consideró el Plan de Acción Inmediata como un paso inicial hacia el establecimiento de un proceso permanente de planeación; este plan en realidad había sido establecido para aprovechar los créditos disponibles por los E.U.A. para los países latinoamericanos y contemplaba por primera vez el intento de elaborar un programa nacional que incluyera al sector privado.

Dado que el plan se formuló en 1962 y fué hasta 1963 el año en que se hicieron visitas por parte de miembros del Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso con la finalidad de evaluarlo, puede decirse que su proceso fué extemporáneo, lo que trajo como con-

secuencia que se planteara la necesidad de ampliar el período del programa hasta 1965 inclusive, esto implica que el plan original nunca fué puesto en práctica. De esta forma se formuló la actualización de elementos del plan y fué presentado como el plan 1963---1965, haciendo las consideraciones necesarias para cumplir lo establecido para 1965 y sentar las bases de desarrollo para el período 1966-1970, estas consideraciones reflejaron "cómo se programó la acentuación de la dependencia de México respecto del exterior" (51) ya que se plasma la necesidad de financiamiento externo a la inversión pública en alto porcentaje.

En los momentos en que se formulaba la actualización del plan de acción inmediata, fué presentado en 1963 un proyecto de Ley Federal de Planeación a la Cámara de Senadores, elaborado por la Comisión de Planeación del Senado, en este se hablaba de la necesidad de la existencia de una planeación integral y de la elaboración, revisión y ejecución y control de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social que correspondería a los órganos auxiliares del Ejecutivo en la materia y que de autorizarse entraría en vigor a partir del 1º de enero de 1965; sin embargo no se aprobó, pero tampoco se le dió carpetazo de forma oficial, ya que en 1964 se realizaron cambios legislativos y presidencial, lo que representó como ha sido costumbre, el abandono de los proyectos pendientes surgidos en el régimen saliente.

De igual manera se intentó la realización de acciones coordinadas y congruentes entre el sector público y privado, en materia económica relacionada con el comercio exterior, al elaborarse un Plan de Acción Conjunta en el Comercio Exterior de México en 1963, mis-

(51) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p. 132.

mo que se implementó hasta 1970 con la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

En 1964 se inicia el gobierno de Díaz Ordáz, sin un programa integral definido; en materia de planeación, en 1965 se emite en el -- Diario Oficial el "acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación esta tal, indicándoles que deberán enviar a la Secretaría de la Presi-- dencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a - sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal" (52). - este acuerdo establece nuevamente a la Secretaría de la Presiden-- cia, la función de recepción de programas y de necesidades de in-- versión de las dependencias del gobierno.

Durante el sexenio de Díaz Ordáz, se realizan acciones de planea-- ción poco significativas, ya que se formula el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, mismo que sólo fué dado a - conocer a un pequeño grupo de funcionarios del gobierno, el plan - fué elaborado por la Comisión Intersecretarial que se mencionó, en el plan se establecían "directrices para el sector público y estí mulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos" (53) y se compone de dos partes; la primera contiene la justificación - y los objetivos generales, así como las metas globales del desarrollo de la economía, es decir, se manejaban cantidades y porcentajes globales. La segunda parte está conformada de cinco capítulos que se refieren al desarrollo económico; desarrollo social; comercio -

(52) Diario Oficial del 4 de septiembre de 1965.

(53) De la Madrid H, Miguel. Palabras.... Op. cit. p.7.

exterior, inversiones extranjeras y crédito externo; programa de inversión pública y su financiamiento y finalmente incentivos a la inversión privada, adicionalmente contenía un apéndice estadístico y metodológico.

Por otro lado y de acuerdo al Plan, se elaboró el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-1970, por parte de la Comisión de Programación del Sector Público dependiente de la Secretaría de la Presidencia, puesto que fueron solicitados, en base al acuerdo mencionado, los programas de inversión a las diversas dependencias del Ejecutivo, para poder integrar este programa, el cual complementaba al plan. El documento se integró de seis capítulos, de los cuales cuatro correspondían al análisis de cuatro sectores: agropecuario y pesquero; industrial; comunicaciones y transportes y bienestar social. Los dos capítulos restantes se referían al prólogo, en donde se habla de que el programa se ajustaría y analizaría con la participación de las distintas dependencias del sector público, y un capítulo de exposición del programa global. En realidad los dos documentos fueron utilizados "como guías internas de política gubernamental y no fueron publicados" (54), esto -- trajo como consecuencia que "el plan no se cumpliera, ya que podían salirse de sus linamientos sin que alguien pudiera reclamar, o sin que supiese siquiera, de las desviaciones que se hacían" (55). Es importante señalar que en 1965, la Secretaría de la Presidencia contaba en su organización con tres comisiones, la de Administración Pública, la de Programación del Sector Público y la de Formulación de Planes de Desarrollo. La primera se establece en abril -

(54) De la Madrid H, Miguel. Palabras ... Op. cit. p.7.

(55) Ceceña C, Jose Luis. Op. cit. p.147.

de 1965 y tenía como objetivos el de determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que debían hacerse a su organización; introducir técnicas modernas de organización del personal gubernamental; proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedieran. Dentro de la tercera comisión, en 1967 fué creada una subcomisión de Inversión-Financiamiento que perseguía como objetivos el hacer operativos los programas del sector público en materia de inversión pública, ya que no existía un término fijo de realización de las inversiones, lo que constituía un verdadero problema en cuanto al desperdicio de recursos, de esta forma, la subcomisión se encargaría de reprogramar el gasto del siguiente año, esto es, cuando un organismo no lograra realizar sus inversiones en el período de un año, el remanente se cancelaba y se reprogramaba para el siguiente año, por tanto la autorización de inversiones tenía una vigencia de un año.

Para 1968, se buscaba que los trabajos de planeación se convirtieran en una acción permanente, por ello, se elaboró un programa en el cual se establecía la acción coordinada del sector público para 1971-1975, mediante el cual se pretendía orientar la política económica para impulsar el desarrollo del país, de esta forma, se inició el levantamiento fotogramétrico del territorio nacional, así como un inventario de los recursos naturales existentes, el resultado de los trabajos realizados por la subcomisión de inversión-financiamiento de la Secretaría de la Presidencia fué la elaboración del Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, conocido también como el quinto plan sexenal, este se conformaba de seis capítulos que contenían lo siguiente: objeti

vos, estructura del programa, programas sectoriales, programas especiales, programas regionales y la ejecución del programa.

Los objetivos esenciales que se establecían eran: elevar la generación de empleo productivo, en especial en las áreas rurales deprimidas; impulsar los proyectos que elevaran el bienestar social; promover el desarrollo y la integración nacional; reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y elevar la productividad del gasto.

En el régimen de Díaz Ordáz, surge la reforma administrativa en el contexto de la programación económica, ya que como se mencionó, se crea la Comisión de Administración Pública, organismo encargado de la formulación de un diagnóstico del estado que guardaba la administración pública, con la finalidad de promover y aplicar medidas para su mejoramiento. De ésta surgen como resultados la elaboración de diversos instrumentos jurídico-administrativos tales como el Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, el Pronuario de disposiciones jurídicas para las Secretarías de Estado, Manuales de adquisiciones, almacenes e inventarios y estudios sobre locales y equipo, recursos humanos, correspondencia y archivo. En el período de Luis Echeverría, el sector público vió incrementada su participación dentro de la economía nacional, ya que en ese sexenio se crearon un gran número de organismos y mecanismos relacionados con la visión existente de planear el desarrollo del país, esto es, se dieron una serie de medidas administrativas para el mejoramiento y aumento de la capacidad administrativa para el desarrollo, como lo veremos a continuación, muchos de los cuales surgen de las ideas creadas en el sexenio anterior en materia de reforma administrativa.

De acuerdo a la clasificación planteada por Pichardo Pagaza (56). - los cambios administrativos que se dieron en éste régimen comprenden básicamente lo siguiente: nuevos organismos federales, cambios internos de estructura de las dependencias de gobierno federal, -- creación de comisiones de coordinación, nueva legislación en materia de administración pública, instrumentación de planes específicos de desarrollo, medidas de reforma de procedimientos específicos o en los mecanismos de instrumentación de reformas administrativas y cambios en áreas de actividad.

La creación institucional a la cual se abocó el gobierno de Echeverría, con la finalidad de contar con instrumentos acordes a las -- nuevas necesidades del país, se reflejó desde los primeros días de su mandato, ya que en diciembre de 1970 se establece la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Posteriormente fueron creados la Comisión Petroquímica Mexicana, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de los Estados (COPRODE's) y los Centros -- Coordinadores de las diversas regiones habitadas por grupos indígenas.

Se continuó la obra de cambio de la administración pública al crearse el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Comisión Nacional de la Industria Siderúrgica y la de Energéticos, - la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el Consejo Nacio-

(56) Pichardo Pagaza, Ignacio. "10 años de planificación y Administración Pública en México. I.N.A.P. Ensayos 2. p.186.

nal de Población, el Instituto Nacional de Protección al Consumi--
dor, el Consejo para promover la Cultura y la Recreación de los --
Trabajadores, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.
Para "romper con el feudalismo administrativo que aislaba progra--
mas y acciones, que desperdiciaba recursos y con frecuencia distor--
sionaba los objetivos generales ... se crearon la Comisión Nacio--
nal Coordinadora del Sector Agropecuario, los grupos de análisis -
del sector educativo y del sector salud, la Comisión Coordinadora_
del Transporte, la Comisión Coordinadora de la Política Industrial
del Sector Público y la Comisión Nacional Coordinadora para el De--
sarrollo Industrial" (57).

En lo relativo a la nueva legislación en materia de administración
pública, "se establecieron ... las bases para la promoción y coor--
dinación de las reformas administrativas del sector público fede--
ral así como las necesarias para coordinar y propiciar la programa--
ción del sector público federal, otorgando atribuciones al respec--
to a las distintas dependencias en lo particular y a la Secretaría
de la Presidencia en lo general y común a varias entidades públi--
cas" (58). en diciembre de 1970 se emite la Ley para el Control por
parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y --
Empresas de Participación Estatal, abrogando la que existía desde_
1965, en ésta se atribuye el control a la Secretaría del Patrimo--
nio Nacional de los planes y programas y presupuestos de operación
autorizados, así como la obligación de revisar los sistemas de con--
tabilidad, de auditoría y control.

(57) Secretaría de la Presidencia. Palabras pronunciadas por el --
Lic. Ignacio Ovalle, en la reunión de trabajo de planeación -
en la libertad, el 23 de julio de 1976. Memoria s/p.

(58) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. p.189.

Existen otras leyes de importancia emitidas durante este gobierno, destacando: Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la - Inversión Extranjera, Ley sobre registro de Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de las patentes y marcas, Ley del Servicio Público de energía eléctrica, Ley de Inspección de Adquisiciones, Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Ley Federal para el Fomento de la Pesca, la de Reforma Agraria, la de Aguas, la de Crédito Rural, la de Educación y la Ley Federal de Protección al Consumidor, entre otras; además, fué adicionada o reformada la --- Constitución, 40 veces.

Por lo que toca a los mecanismos de instrumentación de reformas -- administrativas, podemos destacar la creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDA's) en cada entidad del sector público cuya finalidad era "planear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en - su conjunto"⁽⁵⁹⁾, en el artículo tercero del mismo acuerdo, se establece la creación de "unidades de organización y métodos con el -- propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependen directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en el que éste delega la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa", de igual forma se crean en marzo de 1971, Unidades de Programación "como organismos gemelos de los de reforma que atiendan este aspecto" (60), esto es, en el acuerdo para su establecimiento se dice --

(59) Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal. Diario Oficial 28-I-1971. Art 1º. p.28.

(60) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. p.191.

que estarán "encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir... las tareas que correspondan a cada entidad" (61).

También se emiten los reglamentos interiores de las diversas dependencias del sector público federal central, en los cuales se establecía su organización y funcionamiento. Aspectos importantes de reforma administrativa representan los acuerdos emitidos el 5 de marzo de 1973, en los cuales se establece lo siguiente: la coordinación con el ISSSTE de las dependencias, a fin de desarrollar programas de capacitación para personal de base y para el de confianza con la Secretaría de la Presidencia; el acuerdo para que se proceda a delegar facultades a funcionarios subalternos para agilizar la toma de decisiones y la tramitación de asuntos; el acuerdo para que se proceda a crear o establecer sistemas de orientación e información al público.

Dada la importancia que tienen los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de los Estados en la promoción y apoyo para el desarrollo regional y el fortalecimiento de la descentralización de las actividades económicas, creemos necesario destacar las funciones que se les asignaron en principio: "motivar, encauzar y orientar la iniciativa de todos los sectores a la solución de los problemas del desarrollo económico de cada estado, atender la capacitación y desarrollo de los recursos humanos y el empleo rural y urbano; promover medidas de planeación y fomento económico para el

(61) Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación - en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial 11-III-1971.

desarrollo de la entidad; evaluar y elaborar el proyecto de empresas agropecuarias, forestales, pesqueras, industriales, turísticas y de servicios" (62). De junio de 1971 a enero de 1975, fueron establecidos en todos los estados de la república, los comités, sin embargo, existieron algunos cambios desde la concepción del primero en Yucatán y los últimos creados en 1975, de tal forma que los primeros comités se establecieron como entidades autónomas e independientes entre sí, pero a partir de enero de 1975, fecha en la cual se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, los comités coordinarían sus actividades con ésta Comisión; el mismo día de creación de ésta Comisión, se modificaron todos los comités y se unificaron sus funciones, actividades, naturaleza, integración y atribuciones. De esta forma se ampliaron sus funciones, destacando las siguientes: "promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad, para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma; proponer las inversiones al Presidente de la República por medio de la Secretaría de la Presidencia a más tardar el 15 de agosto de cada año, desglosándolo a nivel de obra o servicio claramente jerarquizado; acordar el establecimiento de comisiones regionales de desarrollo como dependencias auxiliares del comité; levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la entidad; proponer programas a corto, mediano y largo plazos, para el desarrollo social y económico de la entidad; elaborar proyectos concretos de inversión; asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la entidad, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad -

(62) Decreto por el que se crea el Comité Promotor de Desarrollo Socio-económico de Yucatán. Diario Oficial 23-VI-1971.

económica para el establecimiento de empresas" (63).

La integración de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, se realizaría con los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal en cada Estado; por funcionarios de los gobiernos estatales, de los ayuntamientos que aceptarían participar y por personas representativas de los sectores activos de la entidad que invitaran los gobernadores; el representante de la Secretaría de la Presidencia fungiría como Coordinador en cada comité y el gobernador de cada entidad como Presidente.

Para 1976, se amplían las funciones de los comités nuevamente, destacan por su importancia las siguientes: "coadyuvar en la elaboración de los planes nacionales, de zona conurbada, estatales y municipales de desarrollo urbano; coordinar las acciones que en materia de desarrollo urbano canalice el gobierno federal a los estados y municipios; proponer a los gobiernos federal y locales los convenios que consideren necesarios para la consecución del desarrollo socioeconómico; acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales, recabar la información -- que en materia de desarrollo urbano realice el gobierno federal -- con el fin de que sirva de base para elaborar los planes estatales y municipales de desarrollo urbano" (64).

Ahora bien, por lo que toca a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en enero de 1975, tendría las siguientes funciones:

- (63) Decreto por el que se crean los COPRODE's de los Estados de - B.C. B.C Sur. Coah. Col. Méx. Gro. Hgo. Pue. O.Roo. Tamps. y Ver. Diario Oficial 28-I-1975. pp.8 y 9.
- (64) Decreto que amplía funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados. Diario Oficial 20-VI-1976. pp.11-13.

elaborar y proponer programas de desarrollo económico-social a corto, mediano y largo plazos 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, y criterios que permitan ampliar su rendimiento enla escala regional; emitir opinión respecto a las proposiciones de programa de inversiones federales anuales presentadas por los comités promotores de desarrollo socioeconómico; coordinar las inversiones públicas federales entre sí, y compatibilizarlas con las locales a fin de fortalecer el desarrollo regional; hacer recomendaciones a los COPRODE's, al efecto de que las acciones de estos sean congruentes con las políticas generales de desarrollo regionaly nacional; auspiciar la realización de estudios de viabilidad técnica y económica para el fomento de los recursos agrícolas, ganaderos, mineros, hidráulicos, energéticos, industriales, turfsticos y otros con que cuentan las diferentes entidades; promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales, asi como el establecimiento de empresas y organizaciones productivas, cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos regionales a efecto de incrementar la creación de fuentes de empleo en --
los medios rural y urbano; propiciar el desarrollo industrial de -
las entidades y procurar el establecimiento de mejores sistemas de comercialización de sus productos; impulsar la capacitación técnica de los recursos humanos para coadyuvar al logro de las metas de desarrollo regional"(65)-

Posteriormente fué sustituida por la Comisión Nacional de Desarro-

(65) Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Diario Oficial 28-I-1975. pp.7 y 8.

llo Regional y Urbano por necesidades de carácter técnico, con la finalidad de que coordinara la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; como secretariado técnico de la Comisión fungiría la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia.

Por último, debemos mencionar que en este período, existieron diversas modificaciones a las estructuras orgánicas de las dependencias del Ejecutivo, mismas que fueron promovidas como medidas de reforma administrativa, de esta forma, la Secretaría de la Presidencia, como órgano central de planeación en México, quedó integrada, de acuerdo al Reglamento Interior del 11 de julio de 1973, de la siguiente forma: un secretario, dos subsecretarios, un oficial mayor, ocho direcciones generales, una comisión y la CIDAP. (ver estructura en Reglamento Interior del 10 de julio de 1973).

Podemos afirmar que todas las acciones realizadas en el gobierno de Echeverría, si bien es cierto que contribuyeron en alguna medida para el avance en la capacidad administrativa para el desarrollo, también es cierto que no se realizaron con una visión integral planeada, ni tampoco se consideró de manera adecuada el Plan Sexenal (quinto) que había sido formulado entre finales del sexenio de Díaz Ordáz y principio del régimen de Echeverría, por tanto las medidas realizadas fueron de manera desordenada podríamos decir y si bien algunos organismos funcionaron adecuadamente, otros no aportaron los beneficios esperados; también la política gubernamental se reflejó en el crecimiento notable de la burocracia administrativa, es decir, del personal al servicio del Estado, lo cual incrementó los gastos de operación del propio gobierno.

Hacia finales del gobierno de Echeverría, el Partido Revolucionaria--

rio Institucional, se dió a la tarea de formular un Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que serviría de fundamento a la política de ese sexenio, ya que se aproximaban las nuevas elecciones para el período 1977-1982. El Plan se hizo público el mismo día que se dió a conocer la postulación del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, como candidato de P.R.I. a la presidencia de la República. Al día siguiente, se presentó un resumen del mismo, el cual se denominó "Los 100 puntos del Plan Básico de Gobierno 1976-1982", después se publicó la versión completa. En este, se habla de planificar al proponer la confección de un plan nacional de empleo y uno de productividad; la formulación de planes específicos en materia de colonización interna, de programas industriales, de energéticos, de descentralización, un programa de producción de bienes energéticos y un programa para construir 300 000 viviendas al año.

Se habla de los avances logrados en materia de planeación económica y social en el sexenio que terminaba, concluyendo en un punto que "el sector público federal ha alcanzado la madurez necesaria para emprender esfuerzos de planeación de un rango mayor dentro y para la libertad" (66); en realidad, lo que se presentó "no era un plan de desarrollo, sino, más bien, un plan para el plan" (67).

En diciembre de 1976, asume la presidencia, López Portillo, quien en 1965 presidía la Comisión de Administración Pública que hemos mencionado y cuyo objetivo esencial era la formulación de un diagnóstico del estado que guardaba la administración pública, para establecer los fundamentos de lo que sería un esfuerzo sostenido y -

(66) P.R.I. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria. México 25-IX-1975. p.193.

(67) Guillén, Arturo. "Planificación económica a la mexicana". Editorial Nuestro Tiempo. 2ª edición. México. 1976. p.145.

permanente de reforma administrativa; es importante mencionar lo anterior, ya que la base fundamental de acción de su gobierno, se deriva de un Programa de Reforma Administrativa, que se vincula de manera estrecha a la programación formal del desarrollo nacional, aunque con algunas deficiencias que veremos a continuación y de las que surge el concepto de "planeación al revés" que algunos estudiosos plantean, es el caso de México.

Al inicio de ése gobierno, se planteó como objetivo fundamental el de "organizar la sociedad para elavar la producción y asegurar que ésta se orientara hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; para satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población" (68), para ello se planteaba que era necesario contar con instrumentos administrativos adecuados; tras el análisis efectuado desde 1965 y dadas las características que presentaba la administración pública en esos momentos, se vé la necesidad de realizar una reestructuración a fondo de la organización y funcionamiento del Gobierno Federal. Fué de esta manera en que se establece el Programa de Reforma Administrativa para el período 1976-1982, en este, se fijan cinco grandes objetivos (ver anexo II.1), y dado que vivimos en un Estado de derecho, era necesario expresar jurídicamente el Programa mencionado, por ello, se emiten las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.29-XII-76); de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.31-XII-76) y General de Deuda Pública (D.O.31-XII-76):

(68) Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional. 1977. julio 1981. Coordinación General de Control de Gestión. p.46.

En la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, - se establece que las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarían a cargo - de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien dictaría las disposiciones para su cumplimiento; de igual forma, se establece - que el manejo del presupuesto y la formulación de éste, se efectuaría en forma programática, señalando objetivos, metas y unidades - responsables de su ejecución (art.13). También se preve que los -- procesos de programación se efectuaran tomando en cuenta las directrices y planes de desarrollo económico y social formulados por el Ejecutivo Federal y la S.P.P. sería la dependencia responsable de_ garantizar la unidad y congruencia de los mismos; se señala que - en el anteproyecto de presupuesto se debe definir el tipo y la fuente de los recursos para su financiamiento.

En lo referente a la Ley General de Deuda Pública, se emite con la finalidad de que las finanzas públicas nacionales y la solicitud - de créditos al extranjero se efectuaran en forma programada y racional, para que fueran utilizados los recursos en la realización de actividades y empresas que apoyaran los planes de desarrollo -- que generaran los ingresos para su pago.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, representa - el instrumento jurídico que permite a la Administración Pública de sarrollar sus actividades, ésta no sólo integra funciones que en - forma dispersa atendían diferentes dependencias, sino que regula - por primera vez en un sólo ordenamiento legal, las Secretarías de_ Estado y Departamentos Administrativos, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones_ Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de

Crédito, las Instituciones de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos; esta ley pasa a sustituir la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, es decir, establece las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. En el artículo 9º de la ley se plantea que "las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes. Para tal efecto, las dependencias elaborarán sus programas considerando, en su caso, las acciones de ámbito sectorial que les correspondan", lo planteado en éste artículo es importante para nuestro estudio, puesto que vemos como se determina la programación como forma de trabajo.

Es importante destacar dos aspectos que se plasman en la Ley que estamos analizando, por un lado, se propone constituir a las dependencias centrales del ejecutivo, en órganos de responsabilidad sectorial, ya que se les faculta según el artículo 51, a orientar y conducir la planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades paraestatales, que se agrupen en el sector de su competencia; por otro lado, como resultado de la reorganización administrativa, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, como veremos en sus funciones.

En cuanto al primer aspecto, en enero de 1977 se emitió el "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública paraesta-

tal, se agrupen por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo que se determine" (69), en el cual se establecen las bases para una organización sectorial, con el fin de lograr una coherencia operativa y evitar las duplicidades o contradicciones que pudieran existir en el actuar diario de las diversas empresas estatales.

En el acuerdo se establece que cada Secretaría y Departamento Administrativo sería coordinador de sector, en el segundo artículo son asignadas las responsabilidades de cada coordinador de sector. (anexo II.2).

Ahora bien, el segundo aspecto, que es la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, es determinante para avanzar en el establecimiento de la planeación en el gobierno como forma de trabajo, ya que a ésta se le asigna el papel de órgano central de planeación (OCP) y se le establecen diversas funciones relacionadas con éste (ver Ley Orgánica de la A.P.F. artículo 32).

A raíz de su creación, la S.P.P. realizó diversos trabajos, comenzando con su estructuración como nueva dependencia del Ejecutivo, ya que las atribuciones asignadas habían estado hasta 1976 integradas a diversas unidades administrativas de la S.H.C.P., S.P.N., de la Presidencia, S.I.C. y de la propia Presidencia de la República. "Su estructuración orgánico-funcional se realizó mediante la definición de áreas destinadas al cumplimiento de los siguientes aspectos: (70)

(69) Diario Oficial 17-I-1977. p.15.

(70) Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria.. Op. cit.-- p.31.

- . Programación Económica y Social
- . Presupuestación y Control del Ejercicio
- . Evaluación
- . Sistema Nacional de Información
- . Documentación y Análisis
- . Apoyo Interno en materia de:
 - Administración de Recursos
 - Asuntos Jurídicos
 - Programación, organización y evaluación interna
 - Capacitación
 - Difusión.

La estructura fundamental de la Secretaría, de acuerdo al Reglamento Interior de 1977 y al Manual de Organización del mismo año podemos decir que era sencilla pues se iniciaba su papel como órgano central de planeación (ver Reglamento Interior de 1977).

Puede notarse que la estructura surge, fundamentalmente, del proceso de planeación en sus diferentes etapas y obedece a una división funcional, como se mencionó con anterioridad, lo cual representó una división de centros de poder en la práctica, mismos que obstaculizaban el propio proceso, a pesar de que se crearon los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuestación Sectorial (GIPPS), que eran grupos de trabajo que se reunían con representantes de la Subsecretaría de Programación, de la Subsecretaría de -- Presupuesto, de la cabeza de sector que se refiriera, con la finalidad de establecer los programas de acción con su presupuesto, -- mismos que se presentarían a consideración del Presidente para su autorización, sin embargo, se daba un manejo de poder por parte de los representantes de la Subsecretaría de Presupuesto que eran los que controlaban los recursos financieros, además de que controlaban mucha información, puesto que su antecedente era la Subsecretaría de Egresos dependiente de la S.H.C.P. que tenía experiencia --

técnica en el manejo de estos asuntos, por ello, lo relativo a la programación quedaba como buenas intenciones o en el mejor de los casos, como intentos de formulación de un Programa de Acción del Sector Público (PASP).

A continuación se describirán de forma breve las acciones que se realizaron en la S.P.P. en materia de Planeación Económica y en cada etapa del proceso, según lo concibieron, destacando las de mayor importancia.

En 1977, en aspectos de planeación-presupuestación, se integró un proyecto de "Programa Quinquenal de Acción del Sector Público, --- 1978-1982", en el cual se involucra a toda la administración pública. Este proyecto consta de dos partes fundamentales, la primera se refiere a la estrategia global de desarrollo 1978-1982 y la segunda contempla programas de acción quinquenales de los sectores programáticos, ambos desde la perspectiva de corto y mediano plazos. En la estrategia global se describen "los grandes objetivos nacionales de largo plazo, la estrategia general y los lineamientos de política" (71); los grandes objetivos son divididos en dos, uno relacionado con la justicia social y otro con la independencia nacional (72). En el segundo capítulo de la estrategia general, se establecen los tres objetivos generales para el quinquenio 1978--- 1982, asimismo para cada uno se establecen metas y estrategias pa-

(71) S.P.P. Memoria ... Op. cit. p.76.

(72) Objetivo Nº 1.- Satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población, denominados mínimos de bienestar, en términos de alimentación, salud, educación y vivienda. (Posteriormente se le adiciona el relativo al trabajo).

Objetivo Nº 2.- Consolidar la independencia económica y política del país y su capacidad de autodeterminación.

ra el logro de las mismas, a continuación se incluyen los objetivos quinquenales (73):

- 1) Lograr un crecimiento sostenido de la producción, aumentando gradualmente la importancia relativa de los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios y generando empleos a un ritmo capaz de incorporar progresivamente al proceso productivo: a) la población desocupada; b) las adiciones a la fuerza de trabajo; y c) la mano de obra subempleada.
- 2) Fortalecer el papel del Estado como rector del proceso de desarrollo; y
- 3) Robustecer nuestra capacidad de autodeterminación económica, tecnológica y política.

El documento que se menciona, fué elaborado por la S.P.P., incorporándole observaciones formuladas por las siguientes secretarías: - de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio, de Trabajo y Previsión Social, así como del Banco de México S.A. y la Nacional Financiera S.A. En lo relativo a los programas de los sectores programáticos fueron estructurados en seis capítulos: "diagnóstico; imagen-objetivo; metas de resultado; lineamientos de política; programas y análisis del gasto público" (74).

Ese mismo año se plantea que "se ajustó y se puso en operación un modelo macroeconómico... para pronosticar el comportamiento de las principales variables de la economía nacional" (75); de igual forma en ese documento, se dice que se realizaron trabajos de diseño de otro modelo macroeconómico que permitiera pronosticar el compor

(73) S.P.P. Programa de Acción del Sector Público 1978-1982. Estrategia Global para el Desarrollo. En Memoria ... pp.151 y 153. Anexo II de 1977.

(74) Ibidem. p.76.

(75) Ibidem.

tamiento de los diversos sectores, observando las interrelaciones, e identificar posibles "cuellos de botella" en la planta productiva. De acuerdo a documentos oficiales, se ha planteado que "en las tareas de planeación y programación realizadas se adoptó un enfoque de avance simultáneo en los aspectos globales y sectoriales y en el corto y mediano plazos, acorde con las directrices del titular del Ejecutivo" (76).

Algunos críticos de la planeación en México, han dicho que en ese sexenio, la planeación en el país, fué realizada "al revés", como lo mencionamos antes, ya que primero se formularon los planes sectoriales que se le llamó "segunda parte, la sectorial del Programa de Acción del Sector Público y después lo que identifican como primera parte, el Programa Nacional conocido... como Plan Global de Desarrollo 1978-1982 (que no es a largo plazo) con la agravante de que los planes sectoriales se hicieron independientemente unos de otros, y lógicamente, sin basarse en lineamientos generales" (77). - esto podemos interpretarlo de la siguiente forma, dada la crisis de confianza aunada a la crisis económica, era necesario realizar acciones que políticamente ante la población lo "fortalecieran", - las cuales debían de representar formas nuevas de acción del gobierno y de participación ciudadana, resultado de ello fué la Reforma Política y la Alianza para la Producción, así como la Planeación "al revés"; como es evidente, que siempre en las decisiones de carácter técnico existe un fondo con fines políticos, fué planteado lo siguiente: "puesto que la solución de los problemas nació

(76) S.P.P. Memoria ... Op. cit. p.76.

(77) Proceso. Planes sin Planificación. Reportajes y análisis de los reporteros de Proceso. México 1980 p.10. Planificación Económica al revés. 1977-1982. por Jose Luis Ceceña.

nales no podía esperar a que se formulara un Plan Nacional de Desarrollo mediante las normas secuenciales que impone la academia, la bor que podría tomar varios años, se consideró conveniente abordar al mismo tiempo la formulación de elementos del plan y proceder -- paulatinamente a su ajuste recíproco entendiéndolo la planeación como un proceso dinámico de aproximaciones sucesivas" (78), esto demuestra el carácter político que se le ha dado a la planeación y -- que en el gobierno actual de Miguel de la Madrid se hace más evidente; de igual manera, se ve el hecho de la inexistencia de un modelo de desarrollo a largo plazo y en consecuencia la falta de planeación para el desarrollo en México, puesto que si no sabemos a -- donde queremos llegar, mucho menos podemos establecer como llegar, de ahí la idea de considerar a la planeación como un intento de inducir el desarrollo en México.

En materia de planeación regional, con la finalidad de fortalecer el federalismo, se buscaba establecer instrumentos y mecanismos de coordinación entre la federación y los estados, para ello se prepararon los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) que se celebrarían en 1978, y cada año se replanteaban y se firmaban, para asegurar su operación, se formularon los "Manuales de Operación para facilitar la ministración de fondos para los proyectos de inversión a nivel estatal" (79). Asimismo, se establecieron las atribuciones de las representaciones de la S.P.P. en los Estados, con la finalidad de fortalecerlas para que funcionaran como puntos o elementos de coordinación, también se elaboraron los esquemas de organización de los Secretariados Técnicos de los COPRODE's.

(78) S.P.P. Memoria ... p.79.

(79) Ibidem. p.31.

De acuerdo a lo expuesto en los documentos de la S.P.P., en lo que se refiere a la presupuestación, se realizó una adecuación en la formulación del presupuesto de egresos de la Federación para ese año, con el fin de enmarcar el gasto público en el contexto de la programación económica; se adoptó la técnica del presupuesto por programas y se instrumentaron acciones para liberar el ejercicio del gasto y diseñar un sistema descentralizado de contabilidad gubernamental*; en éste rubro, también se crearon como se mencionó antes, los Grupos Interinstitucionales de Programación-presupuestación Sectorial (GIPPS) con la finalidad de dar congruencia a la formulación del presupuesto en los niveles global, sectorial e institucional, que como vimos, fué muy difícil lograrlo.

Por otra parte, en materia de evaluación, se revisaron las actividades y experiencias desarrolladas en años anteriores y se procedió a definir un esquema conceptual y a desarrollar la estrategia, instrumentos y métodos para llevar a cabo la función de evaluación de manera integral y darle congruencia además, con las otras fases del proceso**. En lo relativo a la información, se creó el Sistema Nacional de Información, con el cual, según se dice, la información generada por las dependencias y entidades del gobierno federal y por los estados y municipios, se integraría de acuerdo a los grandes objetivos establecidos***.

En 1978, se formuló un proyecto de Plan Nacional de Desarrollo de mediano plazo 1978-1982, el cual se apoyó en el Programa de Acción del Sector Público elaborado en 1977 y que fué reformulado con la

* Para mayor información consultar las Memorias de la S.P.P. 1977.

** Ibidem.

*** Ibidem.

finalidad de depurarlo, desagregarlo anualmente y comenzar a ubicar las acciones públicas en forma regional, el contenido del documento era el siguiente: objetivos y estrategias a largo plazo; objetivos y metas de mediano plazo; recursos humanos, físicos, técnicos y financieros requeridos; los planteamientos básicos de política económica y social y las principales acciones e instrumentos de apoyo incluidos en los programas sectoriales. "Ese plan general se compatibilizó con los parciales ya presentados, tales como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el de Desarrollo Industrial y el -- del Sector Agropecuario" (80); por otro lado, se realizaron análisis de la evolución de la economía tanto nacional como internacional y se realizaron investigaciones sobre los aspectos estructurales de la economía, también se elaboró un esquema de Cuentas Nacionales y el Flujo de Fondos de la Economía Mexicana.

En cuanto a la planeación regional, la S.P.P. buscó reforzar la capacidad de los COPRODE's para planear y programar el desarrollo regional, para ello elaboró el Manual de Formulación de Planes de Desarrollo; se inició la coordinación y asesoría para la formulación de 13 Planes Estatales, terminándose el del Estado de Tabasco; se constituyeron delegaciones estatales de la S.P.P. a cargo de un -- responsable en cada entidad, con ello se desconcentraron y fortalecieron las funciones de la Secretaría y consecuentemente los trabajos de planeación y programación del desarrollo tuvieron un mayor campo de acción. Mediante decreto del 10 de agosto de 1978 se crea la Coordinación General de Delegaciones y la Dirección General de Programación Regional adscrita a la Subsecretaría de Programación con la finalidad de desarrollar funciones normativas, de orienta--

(80) S.P.P. Memoria ... Op. cit. p.22.

ción y apoyo global al proceso de planeación regional. Por otro lado, el 26 de diciembre de ese año, se expide un decreto en el cual se establecen las normas generales de organización y funcionamiento de las Delegaciones Regionales. Con estas medidas, quedan precisados los niveles de actuación en la planeación, asignando responsabilidades de la siguiente manera: el nivel normativo, lo desarrollarían las áreas sustantivas de la S.P.P., de acuerdo con su competencia (programación, presupuestación, evaluación, información, etc.); el nivel operativo lo llevarían a cabo las Delegaciones; y el nivel de coordinación, lo realizaría la Coordinación General de Delegaciones, encargada de verificar la adecuada operación de las Delegaciones.

El proceso de presupuestación si bien a nivel teórico tuvo avances, en la práctica, se continuó la forma tradicional, ya que su formulación atravesó por diversos pasos en los cuales participaron la S.P.P., la S.H.C.P., las secretarías como cabezas de sector, todos ellos en reuniones de grupos de Programación y presupuestación sectorial (GPPS), presentando los resultados a los Grupos interinstitucionales de programación y presupuestación sectorial (GIPPS), posteriormente el anteproyecto se presentó ante la Comisión Gasto-Financiamiento; sin embargo se observó que la suma de todos los programas y presupuestos no se podía financiar por su elevado costo y por tanto se ajustó en reuniones de la S.P.P. y la S.H.C.P., por lo que no fué muy funcional a mi entender, tantas reuniones, ya que finalmente la decisión dependía como siempre de los órganos globalizadores del Ejecutivo, lo que representa que los sectores proponen y los órganos globalizadores disponen, y si no existe un proyecto nacional con prioridades, sobre que base reajustan el pre

supuesto, es decir, que proyectos reducen o desaparecen.

Los aspectos de evaluación se desarrollaron basados en un autoanálisis de los sectores, y se realizaron reuniones de autoevaluación que evidentemente resultaban optimistas, pues no se puede ser juez y parte de sí mismo, estas reuniones solamente servían para fines de imagen política individual; desaparece la Contaduría de la Federación y se establece la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y la Dirección General de Auditoría Gubernamental. Finalmente en materia de información, se continuó la implantación del Sistema Nacional de Información.

Durante 1979, se realizaron trabajos de revisión del Plan Global de Desarrollo que se había formulado en 1978, es decir, se realizó "la integración de la versión actualizada del Plan, el cual incluye entre sus elementos básicos: los objetivos y estrategias de largo plazo y objetivos y metas de mediano plazo; la determinación de los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros requeridos para alcanzarlos; los planteamientos básicos de política económica y social y las estrategias sectoriales y sus instrumentos de apoyo todo ello organizado en un esquema metodológico matricial" (81).

En aspectos de programación, se comenzó a diseñar la metodología y organización del Programa de Acción del Sector Público de mediano plazo, la intención esencial de este trabajo era de estructurar un esquema conceptual y de procedimiento que enlazara los procesos de planeación y presupuestación anual. Los avances en programación-presupuestación fueron el establecimiento de "lineamientos programáticos y de política de gasto que orientaron la formulación de programas en función de prioridades establecidas" (82); los tra-

(81) S.P.P. Memoria ... 1979. Op. cit. p.27.

(82) Ibidem. p.18.

bajos fundamentalmente tenían como objetivo importante, la implantación de la teoría de presupuesto por programas en todas las dependencias del Gobierno Federal.

En cuanto a la planeación regional, durante este año, se profundizó en la precisión y difusión de la metodología para formular los planes de desarrollo estatal, de esta manera, se concluyeron la totalidad de estos planes en los Estados en los cuales según la S.P.R se recogieron las expectativas que las comunidades locales plantearon respecto a su desarrollo; de igual forma, se diseñó una estrategia para adecuar los instrumentos de política económica al desarrollo regional y se realizaron estudios tendentes para la determinación de estímulos fiscales para cada zona y rama de actividad económica. En este campo, también se firmaron los Convenios Unicos de Coordinación que a partir del acuerdo del 6 de diciembre de --- 1976 se había establecido celebrar, en este se integró además de las acciones encaminadas a la realización de los programas estatales de inversión, la función de apoyar y promover la formulación de los planes de desarrollo estatal, dentro del marco del CUC, se incorporaron al esquema programas de los sectores Comercio, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública y Hacienda y Crédito Público; en las reuniones del Grupo Interinstitucional de Trabajo para la Coordinación de Acciones Administrativas del Ejecutivo Federal en Apoyo a los Estados y Municipios, se analizaron los convenios específicos que habían sido celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y se propuso un procedimiento para alcanzar el objetivo de consolidar el CUC como único canal de concertación de acciones entre Federación y Estados.

Como se ha mencionado, los COPRODES, representaban la instancia re

gional de planeación, esto es, eran "organismos colegiados de consulta intergubernamental para asesorar y coadyuvar en la planificación y programación del desarrollo socioeconómico a nivel local"⁽⁸³⁾ en este año se analizó el proceso de creación y adecuación de estos y se investigaron los niveles de integración y operación que representaban, detectándose la siguiente problemática:⁽⁸⁴⁾

- 1) Sus características jurídicas, de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, presididos por el Gobernador del Estado, determinaban que no se podían considerar organismos descentralizados ni centralizados, lo que dificultaba su integración y operación.
- 2) Aunque jurídicamente se definen como organismos con patrimonio propio, no se habían normado sobre la integración de este, por ello no se había sistematizado el apoyo tanto federal como estatal para constituir su patrimonio.
- 3) La dificultad para normar la integración y operación, había propiciado heterogeneidad en estos aspectos, lo cual dificultaba la operación de las áreas centrales de las dependencias y entidades federales en acciones vinculadas a los Comités.
- 4) La falta de un reglamento interno, planes de trabajo e informes periódicos de sus actividades, provocaba el desconocimiento a nivel central de las acciones realizadas por estos y dificultaba la canalización oportuna y ordenada del apoyo técnico.
- 5) El Coordinador del Comité que era designado por el Gobernador, en muchas ocasiones tenía otras atribuciones que no le permitían la promoción y coordinación efectiva; y
- 6) Se dificultaba la actuación de las delegaciones de la SPP, al no estar claramente señalados los términos de su participación en el COPRODE, por una parte como representante -

(83) S.P.P. Memoria ... 1979. Op. cit. p.113.

(84) Ibidem. p.p. 113 y 114.

de la dependencia federal normativa de los procesos de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información y por otra, como secretariado técnico del Comité.

A raíz de este análisis se instrumentó el programa de Apoyo a los COPRODES, dentro de la modalidad de programas estatales de inversión del convenio, es decir, de apoyo financiero.

Por otra parte, se instrumentó el Programa Integral para el Desarrollo Rural, buscando integrar en una estrategia única de desarrollo rural, las inversiones de los programas tradicionales, los programas estatales de inversión, las de la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y las del propio Programa Integral para el Desarrollo Rural.

Los trabajos de evaluación y control en este año, se orientaron a consolidar el sistema de evaluación y control participativo y racional en toda la administración pública federal; en lo relativo a la información y dentro del proceso de implantación del Sistema Nacional de Información, se realizaron diversas acciones, entre las que destacan: el diagnóstico y evaluación de la información oficial contenida en los Manuales de Estadísticas Básicas Sectoriales y estadísticas de comercio exterior con cifras únicas y confiables (realizadas conjuntamente por la SPP, SHCP y Banco de México); también, en materia estadística se elaboró la Matriz de Insumo-Producto de 1975 con la finalidad de integrar el Sistema Integrado de Cuentas Nacionales.

En este año es importante destacar la creación de la Coordinación General de Control de Gestión, como unidad de asesoría y apoyo técnico al Secretario de Programación y Presupuesto, la cual permitió realizar con mayor precisión la formulación, seguimiento y control

del programa de trabajo de la S.P.P.; esta Coordinación representa el antecedente de la actual Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en cuanto a idea de controlar las actividades -- del Gobierno Federal, aunque ya existía la Subsecretaría de Evaluación y anteriormente la Contaduría de la Federación.

Finalmente debe mencionarse "la creación con carácter permanente -- de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el -- despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia -- de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y -- Crédito Público" (85). en el artículo 3º del acuerdo se señalan sus funciones, destacando por su importancia las siguientes: recomen-- dar medidas que hagan compatibles las decisiones que se tomen en -- materia de gasto público, de su financiamiento, y de los programas correspondientes; estudiar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales, así como examinar la incidencia del_ gasto y financiamiento en la situación económica del país a nivel_ macro; proponer un calendario de pagos que permita que el programa de gasto cuente con los recursos financieros necesarios; recomen-- dar modificaciones cuando se propongan cambios sustanciales a los_ programas de gasto y financiamiento anuales de las entidades de la administración pública federal; analizar la situación financiera -- que guarden las empresas y organismos públicos más importantes y -- de aquéllos que presenten condiciones críticas, en colaboración -- con los coordinadores del sector y proponer las medidas conducen-- tes. Esta comisión se integraría por los secretarios de Programa-- ción y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, por los subse-

(85) Acuerdo publicado en el Diario Oficial 29-VIII-1979.

cretarios de Programación, de Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y por cinco representantes de cada una de las dos secretarías, como invitado permanente se incluye al Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, así mismo se podía invitar a las sesiones al Coordinador Sectorial correspondiente.

Para febrero de 1980, la S.P.P. emitió nuevamente su reglamento interior y en abril del mismo año el Manual de Organización, en los cuales se incluían las diversas modificaciones a su estructura orgánica y funcional que de acuerdo al proceso permanente de Reforma Administrativa y en atención a las necesidades que se fueron presentando para el adecuado funcionamiento y cumplimiento de sus funciones, se habían establecido (ver Reglamento de 1980), aunque en agosto del mismo año, la Dirección General de Documentación y Análisis pasa a depender de la Subsecretaría de Evaluación.

En abril de 1980, se publicó en el Diario Oficial, el decreto aprobatorio del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en los considerandos de éste se establece que se ha contribuido a la integración de un sistema nacional de planeación; que se considera la planeación integral del desarrollo como instrumento necesario para que sistemáticamente se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio para alcanzar -- los objetivos nacionales del desarrollo económico y social; que el plan global es un esfuerzo de planeación que muestra la acción globalizadora de la política de desarrollo planteada en forma parcial en los planes y programas sectoriales, regionales y estatales; que en el plan se reconoce la necesidad de continuar los esfuerzos y tareas complementarias para precisar tiempos y ritmos de ejecución

de las políticas, las modalidades de sus instrumentos, la interrelación de los distintos programas y acciones y fortalecer las unidades de planeación, siendo el Plan, no un mapa de precisión en el que habrán de encontrarse todas las respuestas, sino una guía para ir orientando las acciones.

En el artículo primero del decreto se establece que "se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, integrado por la S.P.P., en el cual se establecen los objetivos nacionales del desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos y las estrategias, políticas, metas recursos y acciones mediante las cuales se buscará su cumplimiento en el ámbito nacional, sectorial y regional"(86); también se establece en este, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben cumplir y adecuar sus planes y programas a las previsiones del Plan; de igual forma se plantea que el Gobierno Federal regulará y coordinará sus acciones de desarrollo económico y social, las convendrá con los gobiernos de los estados y las concertará e inducirá con los sectores social y privado.(ver acuerdo por el que se aprueba el P.G.D. 1980-1982).

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, estaba integrado de 16 capítulos (ver Plan); en el documento se menciona que "el Plan Global de Desarrollo se apoya en la experiencia acumulada en las tareas de planeación realizadas con anterioridad en el país. En este sentido representa el resultado de un proceso, pero, a diferencia de las tareas anteriormente efectuadas, por primera vez penetra en todo el horizonte de la actividad nacional y plantea un sis

(86) Artículo 1º. Acuerdo por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Diario Oficial 17-IV-1980.

tema que permite la expresión formal, dentro de ella, del programa de gobierno" (87). Asimismo debe verse como una etapa intermedia a la construcción del Sistema Nacional de Planeación y se reitera -- que la planeación es un instrumento al servicio de los grandes propósitos de la Nación; esto nos dá una idea de la concepción "intento" de la planeación desarrollada en México, ya que se considera - como un avance en el proceso.

En el capítulo de objetivos nacionales, son establecidos como tales los siguientes:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa, libre en lo económico, lo político y lo cultural;
- Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

En los siguientes capítulos, se realiza un diagnóstico, se presentan propósitos y las acciones para lograrlos, por cada uno de los aspectos que se tratan (gasto público, energéticos, sectores, desarrollo urbano, etc.).

La S.P.P. planteó que "el Plan Global no es solamente un plan de gobierno, sino un instrumento de política económica que comprende la acción concurrente de todos los sectores del país en el marco de una Alianza Nacional y en consecuencia, contempla distintas formas de acción: la obligatoria para el sector público; la coordina-

da con los gobiernos de los estados y la inducida y concertada con los sectores social y privado; respetando de esta manera las atribuciones que la Constitución confiere al Poder Público y los derechos que ésta otorga a los ciudadanos y a los grupos sociales" (88). En el plan se habla también de la elaboración y publicación de los planes siguientes: Nacional de Desarrollo Industrial; Nacional de Desarrollo Urbano; Nacional de Desarrollo Pesquero; Nacional de Turismo; de Desarrollo Urbano del D.F.; Anuales del Sector Agropecuario y Forestal; el Programa Nacional de Empleo; el Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio; en el de Comunicaciones y Transportes; en el Programa del Sector Educativo y en el Plan de Agroindustrias; todos ellos como parte integrante del Sistema Nacional de Planeación y realizados antes del Plan Global de Desarrollo; "se han hecho separadamente y por distintas entidades, sin obedecer a directrices generales ni a control central alguno (como no sea el presidencial)" (89). A pesar de los errores en los cuales se incurrió al formular los planes y programas así como el Plan Global de Desarrollo, "se trata de documentos muy elaborados, bien razonados en la situación dada, y con elementos positivos que podrían muy bien servir de base para construir un sistema integrado de planificación económica, elaborado y aprobado antes del período para el cual se formula y a partir de éste, para que se elabore el Plan Económico Nacional a Largo Plazo" (90); lo anterior demuestra que se avanzó en el proceso de planeación en México, aunque siguió dándose como "intento", pero de una forma más

(88) S.P.P. Memoria ... 1980. Op. cit. pp.18 y 19.

(89) Proceso. Op. cit. p.17.

(90) Ibidem. p.23.

seria, al menos por lo que se ve en relación a las acciones realizadas al respecto.

El Plan necesariamente tenía que operarse para cumplir con los objetivos y metas establecidos, por ello se utilizó como instrumento el Programa de Acción del Sector Público (PASP), que comprendía -- los programas anuales de actividad de cada dependencia; la S.P.P. verificó la congruencia de estos con el Plan y basados en esto se dictaminó sobre los recursos presupuestales con los cuales contaría cada una de ellas para cada ejercicio fiscal; de igual manera se concibió el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981 -- como instrumento de ejecución del Plan Global, orientándolo hacia el logro de los objetivos establecidos en el Plan.

Aspecto importante es de mencionarse que en este año se realizó -- "un cambio sustancial en el manejo del gasto público, con la finalidad de que las dependencias y entidades del ejecutivo federal de acuerdo con sus instancias de decisión sectorial, participaran directa y corresponsablemente en las decisiones y acciones que implicaba todo el proceso de ese manejo" (91). Se buscaba con ello dar -- mayor flexibilidad en el ejercicio presupuestal de cada entidad y se implementó el Programa de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal y se descentralizó el pago de remuneraciones al personal civil federal. Como últimas acciones relevantes podemos mencionar la creación de las Leyes de Información, Estadística y Geografía y de Obras Públicas.

En el documento que elaboró la S.P.P. relativo a la corresponsabilidad del gasto público federal, se define a éste como "un proceso gradual y sistemático que busca modalizar el sistema de prespues-

(91) S.P.P. Corresponsabilidad del Gasto Público Federal. 1980. p.1.

tación de la administración pública federal con un esquema de organización y funcionamiento sectorial para darle una mayor unidad, - ritmo y direccionalidad al gasto público federal en su conjunto"⁽⁹²⁾ Este proceso descansa, según el documento, en dos acciones fundamentales: la flexibilidad en el manejo de recursos y la liberación del ejercicio del gasto.

La flexibilidad en el manejo de recursos, está enfocada esencialmente en la acción de que las dependencias y entidades del ejecutivo federal con base en el programa-presupuesto, puedan distribuir sus erogaciones en conceptos específicos de gasto y modificarlo -- sin previa autorización de la S.P.P., de conformidad con el marco normativo que para tal efecto se establece. La liberación del ejercicio del gasto por su parte, se refiere a la minimización y en su caso, eliminación total de los requisitos y trámites administrativos previos a la ejecución del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados.⁽⁹³⁾

En 1981, se formuló un documento denominado "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo", con este se buscaba elaborar un esquema completo e integrado de la planeación realizada en México. Este contenía cuatro grandes capítulos que se denominaban: 1) Sistema Nacional de Planeación: Conceptualización y Avances; 2) Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. Balance; 3) Sistema Metodológico Matricial; y 4) Estrategia de Acción, además se incluyen cinco cuadros anexos. De acuerdo a lo establecido en el documento, se buscaban los siguientes obje-

(92) S.P.P. Corresponsabilidad .. Op. cit. n.2.

(93) Ibidem. p.3.

tivos: (94)

- a) Explicar el marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación (SNP), para de ahí sintetizar los elementos que lo definen en la actualidad y dar cuenta de los avances de la planeación durante los cuatro años que habfan pasado;
- b) Destacar el proceso de instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD), a partir de su publicación en abril de 1980;
- c) Establecer operativamente el marco metodológico matricial que permita articular los esfuerzos para consolidar el S.N.P. en general y la instrumentación del P.G.D. en particular;
- d) Sintetizar una estrategia de acción para continuar haciendo operativos los lineamientos y los propósitos del P.G.D. y para fortalecer el proceso de consolidación del S.N.P.

Se explicará brevemente el contenido de cada uno de los capítulos, ya que consideramos que en muchos aspectos, se continuó el esquema en el nuevo "Sistema Nacional de Planeación Democrática" que viene manejando el gobierno de Miguel de la Madrid, esto es evidente si tomamos en cuenta que el documento que nos ocupa fué elaborado por la S.P.P. dependencia que manejaba en ese entonces el actual presidente.

En el capítulo primero (el S.N.P.: Conceptualización y alcances), se menciona que se formuló un esquema matricial en el cual se sintetiza el Sistema. Así se habla de la existencia de un modelo de país al que se aspira (que consideramos no existió y que es uno de los problemas fundamentales que enfrenta la planeación en México) el cual obedece -continúa diciendo el documento- los principios de fi

(94) S.P.P. El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. México. pp.15-16.

lososofa política que sustentan el Sistema; estos son: justicia, libertad y seguridad en el ámbito de la República Democrática, representativa, federal y nacionalista. De estos principios se derivan los propósitos de solidaridad nacional y unión de voluntades que se expresan en una Alianza Nacional cuyo principal instrumento es la Reforma Política y según se dice, debe asegurar eficacia en la orientación del aparato productivo para satisfacer las demandas de la población, eficiencia para aumentar la productividad y distribuir con justicia los beneficios y congruencia del país.

Bajo este esquema, los elementos anteriores, dice el documento, -- constituyen las bases para la formulación del Plan Global cuyo contenido se ha mencionado y que contempla: los grandes objetivos nacionales y una estrategia que se traduce en el manejo de los instrumentos de política económica y social, interior y exterior. Siempre de acuerdo al documento, del diseño de la política económica y social, interior y exterior en conjunción con la estrategia, se desprenden los propósitos y prioridades sectoriales y regionales así como los lineamientos globales de congruencia para las políticas sectoriales y los esfuerzos de planeación de las entidades federativas. Los propósitos sectoriales se cuantifican en metas en el tiempo y en el espacio, para cumplirlas se demanda un conjunto de acciones propias del sector público, especiales dentro de cada sector, complementarias de otros y de apoyo y retroalimentación a los sectores social y privado; de esta forma los requerimientos y disponibilidades de recursos (humanos, físicos, tecnológicos y financieros) cobran sentido; asimismo, se requieren medios o instrumentos de política económica y social. De esta forma, la integración de las acciones, recursos e insumos, se logra en los progra--

mas de cada sector; el esquema contempla la interrelación de los - sectores y en el ámbito regional.

Después del marco conceptual, en el mismo capítulo se define el -- S.N.P. como integral, participativo y democrático; integral, según el documento, porque abarca todos los instrumentos a disposición - del Estado, porque se refiere a todos los aspectos del país y por- que incluye las cuatro vertientes para la instrumentación de pla- nes y programas -de obligación, inducción, coordinación y concerta ción- en sus tres niveles: global, sectorial y regional. Participa tivo, porque abarca los tres niveles de gobierno y porque los re-- presentantes de los sectores privado y social participan más en el proceso. Democrático, porque las decisiones se toman con apego a - la voluntad de las mayorías, respetando disidencias y a las mino-- rías.

En la tercera parte del capítulo, se mencionan los elementos carac- terísticos del S.N.P. y son definidos como tales los siguientes: - una metodología, una estructura institucional y un proceso de pla- neación con cuatro etapas (formulación, instrumentación, control y evaluación). Como último punto del capítulo, se mencionan los avan- ces logrados según la S.P.P., en la construcción del Sistema Na-- cional de Planeación, dividiéndose de acuerdo a los elementos men- cionados en la tercera parte.

En el segundo capítulo (instrumentación del PGD: Balance) se reali- za un análisis de los avances logrados en la instrumentación del - Plan, dividiéndose de acuerdo a las cuatro vertientes que se han - mencionado: obligación, inducción, coordinación y concertación.

En el tercer capítulo, se incluye el análisis del sistema metodoló- gico matricial, el cual se dividió, en el documento, en cuatro ni-

veles: (95) de congruencia global, que se refiere a la vinculación entre las políticas globales y la estrategia planteada, para precisar objetivos y prioridades sectoriales, intersectoriales y regionales; de congruencia regional, en este nivel se introduce el criterio espacial de acuerdo a los distintos elementos de política regional adoptados por la administración, con estos se busca sistematizar la acción espacial de los programas prioritarios sectoriales a partir de un sistema y una base territorial únicos; de congruencia sectorial, que consiste en la desagregación de los programas de cada sector administrativo en metas, acciones y recursos e instrumentos ubicados en el tiempo y en el espacio, cuantificando su costo, mostrando los cruces intra e intersectoriales y haciendo explícita su dimensión regional, así como las interrelaciones entre los instrumentos sectoriales y globales; finalmente, de criterios de instrumentación, se introducen criterios de eficiencia, eficacia y congruencia.

Por último, en el capítulo cuarto (estrategia de acción), se establece la estrategia para lograr la imagen-objetivo que se tiene -- del S.N.P. y para consolidarlo. De esta forma, se divide la estrategia de acuerdo a los tres elementos definidos en el primer capítulo (metodología, estructura institucional y proceso de planeación). Así, dice el documento (96), en lo metodológico, se buscará difundir el marco conceptual y la metodología matricial en todo el sector público, para avanzar en su aplicación y generalización, -- tanto en lo que se refiere a la instrumentación del PGD, como a la consolidación del S.N.P.; en la estructura institucional para la -

(95) S.P.P. El Sistema Nacional.. Op. cit. p.37.

(96) Ibidem. p.47.

planeación, se seguirá avanzando en los aspectos administrativos y normativos, para que la división de funciones del Gobierno Federal pueda llevar a cabo las tareas de planeación con eficiencia, eficacia y congruencia; y, en el proceso de planeación, definir mejor - las tareas, los responsables y los mecanismos en sus distintas etapas, a partir de la instrumentación del P.G.D.

Como puede notarse, no fué sino hasta el momento en que se publicó el documento que se ha mencionado, cuando se define de manera completa aunque complicada, lo que en un inicio era el proceso de planeación y que después se convirtió en el Sistema Nacional de Planeación, por ello, consideramos que las acciones realizadas por el sector público hasta entonces, se vinieron efectuando a ciegas por parte de las diversas entidades de la Administración Pública Federal, ya que era necesario primero definir lo que se quería hacer - para después implementarlo, si bien es cierto que la idea de planear existía desde el inicio del gobierno, no se pudo cristalizar la idea, hasta la publicación del documento "El S.N.P. y la Instrumentación del P.G.D.", mismo que según se puede apreciar, no era - muy claro en sus planteamientos. (ver el esquema en anexo II.3).

En la memoria de la S.P.P. (97), se plantean como acciones relevantes en 1981 también, la evaluación a los avances del P.G.D. que fué presentada al Presidente el 12 de mayo de ese año, el contenido del documento se divide en tres capítulos: I) análisis general, II) instrumentación de políticas y; III) la planeación como estrategia de desarrollo; a su vez fueron divididos en diversos aspectos. (ver Informe). En materia de presupuestación, se plantea que la consolidación de la reforma presupuestal ha permitido racionali

zar el ejercicio del Gasto Público y agilizar significativamente - la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación y del DDF, mediante el programa de corresponsabilidad en el gasto público; el diseño e implantación del Sistema de Información del Gasto Público y del Sistema de Control y Seguimiento Físico-financiero del Gasto Público, que se dice, condujo a obtener un inventario de proyectos prioritarios de entidades y dependencias de la administración pública y a la elaboración de informes bimestrales de avance y desviaciones que alimenta la evaluación integral de los programas.

En los aspectos de planeación regional, en las memorias, se resalta la importancia del Convenio Unico de Coordinación entre la federación y los Estados que se dotó de mayor operatividad y se establecieron dentro de este marco los siguientes programas: de desarrollo (PRODES), sectoriales concertados (PROSEC) y estatales de inversión (PEI). Asimismo el CUC, estableció los lineamientos para integrar, la vertiente regional del S.N.P., reafirmando así, la función del Convenio como instrumento para la planeación y programación concertada del desarrollo. En esta parte es importante destacar que el 5 de febrero de 1981, se acordó la desaparición de los COPRODE y la instauración de los COPLADES (Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo).

Finalmente debe mencionarse que con el Programa de Acción del Sector Público, formulado en 1980, de acuerdo a los Manuales elaborados por la S.P.P., se buscaba "avanzar en la precisión operativa - del vínculo entre objetivos, metas y políticas generales del plan y los propósitos, las estrategias, las políticas específicas y los programas y proyectos más importantes de los sectores en los cuales está organizada la administración pública federal. Otros aspec

tos particulares a los que atendió el PASP fueron: a) orientar la definición de los programas y presupuestos anuales; b) identificar encadenamientos programáticos más significativos, compatibilizando entre si las acciones de los sectores; c) proporcionar un marco de referencia de mayor detalle de la acción pública a los sectores social y privado y d) reforzar las actividades de normatividad en materia de programación" (98). De acuerdo a esto, en 1981 se revisó y amplió el Programa de Acción del Sector Público.

Podemos afirmar que una vez que se encuentra el rumbo desde el punto de vista técnico, nuevamente los aspectos económicos y políticos inciden negativamente en el proceso técnico de la planeación, ya que económicamente se presenta a nivel internacional una situación difícil de desequilibrios, mientras que a nivel interno continúan las presiones inflacionarias, el crecimiento incontrolado del déficit externo y la pérdida de dinamismo de algunas ramas de la actividad económica, en especial la industrial, esto como consecuencia de la gran dependencia existente de nuestra economía (periférica) con respecto a la economía capitalista mundial (centro), lo que demuestra una vez más que en tanto las relaciones económicas a nivel internacional (intercambio desigual, transferencia de recursos de países periféricos a países centrales, entre otras) no cambien, nuestros países serán cada vez más dependientes, por mucho que "intenten" planear la economía y el desarrollo.

En cuanto a los aspectos políticos, se presenta la situación de la sucesión presidencial en la que se vé favorecido el Secretario de Programación y Presupuesto, dejando el cargo e iniciando su campaña política electoral, esto se refleja en cierta forma en el estan

camiento de las acciones de planeación, puesto que se desintegra - el equipo técnico que venía desarrollando dichas acciones al integrarse a la campaña política y las acciones que se realizan son meramente de rutina pero sin un significado en los avances de la planeación, un ejemplo lo podemos observar en la elaboración del PASP 1983-1985, que se realizó en 1982 y que de acuerdo al Manual para su formulación, se concibió como "el puente de previsión entre dos administraciones de gobierno"⁽⁹⁹⁾ y que manifestaba claramente la desvinculación con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, desde el punto de vista temporal. Evidentemente, el documento que se formuló, pretendía ser herencia para el siguiente gobierno por un lado y causa de estabilidad en el empleo por otra, del personal que laboraba en la S.P.P.; como el cambio sexenal de gobierno mantiene características concretas en cuanto a ejercicio del poder, este no podía ser la excepción y estos trabajos en el fondo no fueron considerados, pues ya existía una idea por parte del entonces candidato, de la forma en que manejaría la Planeación en México.

Dadas las circunstancias por las cuales estaba atravesando la economía del país, en 1982 López Portillo, tomó la decisión de nacionalizar la banca privada, mediante decreto publicado en el Diario Oficial en septiembre de ese año, además, se publicó otro decreto donde se establecía el control de cambios en todo el país. Estas dos medidas representaron algo importante desde el punto de vista económico y político, ya que por un lado, el Estado asumía el control directo de la banca lo que daba las posibilidades de manejar los recursos del país basándose en el bien común y de acuerdo a lo establecido en el Plan o en el Sistema de Planeación, apoyando las

(99) S.P.P. PASP 1983-1985. Manual para su elaboración. 1982. p.X.

areas prioritarias; de igual forma, asumía el control de cambios - para "evitar" o disminuir la fuga de capitales hacia el exterior.- Por el otro lado, el político, representó un enfrentamiento directo y abierto entre el Estado y el grupo financiero que mantenía la hegemonía dentro del grupo empresarial, demostrándose además, que el Estado no es sólo sector público, sino depositario del poder político en México. (100)

Bajo las circunstancias que se han mencionado, se presenta el cambio de gobierno, lo que representa una posibilidad de reorientar - el modelo de desarrollo que se venía manejando, de igual manera representa la posibilidad para el nuevo gobierno de establecer la --planeación como un instrumento real de apoyo al desarrollo, que oriente la política económica, buscando vencer la crisis que existía "y rehacer el pacto social que sustenta el Estado de Derecho y legitima al sistema político mexicano" (101), cabe aclarar que cuando hablamos de reorientar el modelo de desarrollo nos estamos refiriendo sólo a los aspectos económicos, ya que como hemos mencionado no ha existido un modelo de desarrollo integral.

Fué así como el candidato a través de su campaña, plantea la llamada Consulta Popular, mediante la cual recoge las inquietudes y demandas de los grupos organizados en todo el país y a partir de estas formula un nuevo esquema que presenta al tomar posesión como - Presidente. "Este proyecto se basa en el fortalecimiento de la rectoría del Estado y en una política económica que reconoce los problemas estructurales del país y propone como estrategias, en para-

(100) Guerra D, M^a del Rosario. Planeación, Desarrollo Regional y Sistema Político Mexicano. Tesis. U.N.A.M. 1986. p.66.

(101) Ibidem. p.66.

lelo, la reordenación económica y el cambio estructural"(102). en lo relativo a la planeación, una de sus tesis para formular su --- programa de gobierno, era la Planeación Democrática, definida como "el instrumento para transformar la realidad social de manera orde nada y racional y para modificar la realidad de acuerdo con los va lores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro_ tiempo"(103). así, de esta manera y con estas consideraciones y an tecedentes de la planeación en México, se inicia el gobierno de Mi guel de la Madrid, que analizaremos en el siguiente capítulo.

(102) Guerra D, Mª del Rosario. Op. cit. p.66.

(103) De la Madrid Hurtado, Miguel. Nacionalismo Revolucionario. - C.E.N. del P.R.I. México, junio de 1982. p.111.

CAPITULO TERCERO

LA PLANEACION HACIA EL CAMBIO

Como se menciona en el capítulo anterior, el cambio de gobierno en 1982 se realiza bajo circunstancias adversas, quizás las más complejas y graves del país en los últimos cuarenta años, puesto que existía crisis interna fundamentalmente de tipo económico, manifestándose en el estrangulamiento del sector externo de la economía y en consecuencia una reducción importante de nuestras exportaciones y la captación de divisas; también un proceso inflacionario acelerado de casi el 100%, alimentado por un déficit sin precedente del sector público; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos, una excesiva deuda externa pública y privada; con todo esto se veía amenazada la planta productiva y el empleo. El complemento de esta crisis se manifestaba fundamentalmente en expresiones de desconfianza y pesimismo de las capacidades del país para solventar sus requerimientos inmediatos, denominándola, "crisis de confianza y credibilidad" (1).

Por otro lado se encontraban las circunstancias externas, caracterizadas por la incertidumbre y el temor, una recesión generalizada de la economía, un proteccionismo disfrazado de libre cambismo, altas tasas de interés, el desplome en los precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, produciendo esto último la insolvencia de numerosos países. (2)

(1) Presidencia de la República, Mensaje de Toma de Posesión de Miguel de la Madrid Hurtado, como Presidente de la República. Dirección General de Comunicación Social. 1º XII 1982. p.4.

(2) Ibidem.

Para poder enfrentar la crisis generalizada, Miguel de la Madrid, ya desde su campaña política había propuesto siete tesis básicas - que orientarían el proyecto nacional de desarrollo y en consecuencia el programa de gobierno. Las tesis que, según se dijo, habían surgido de acuerdo a las demandas de los distintos sectores sociales del país, planteadas en las reuniones de consulta popular con el candidato, reuniones cuyos resultados sirvieron para la instrumentación de la llamada Planeación Democrática al hacerla participativa, fueron las siguientes: (3)

Nacionalismo Revolucionario, que es defensa de nuestra independencia; fortalecimiento de la independencia económica; reafirmación del nacionalismo cultural;

Democratización Integral, que es participación popular en la -- producción, distribución y consumo; participación popular en todos los aspectos de la vida social, educativa y cultural;

Sociedad Igualitaria, en todas sus dimensiones: de igualdad en la economía, mediante la promoción del empleo, la protección -- del salario, la regulación de la concentración económica, im--- puestos proporcionales y equitativos, gasto público redistributivo del ingreso y crédito a las necesidades nacionales y populares; y de igualdad social con la promoción de la satisfacción de las necesidades populares y la elevación del nivel de vida - de los mexicanos. Igualdad ante la justicia con especial atención a los débiles.

Renovación Moral de la Sociedad, que implica la supeditación de intereses particulares al interés nacional y general de la República y el cumplimiento del orden jurídico y especialmente el - combate a la corrupción

Descentralización de la vida nacional, mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio;

(3) De la Madrid H, Miguel. Nacionalismo ... Op. cit. p.p.9-10.

Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, persiguiendo una política de desarrollo basada en la ampliación de la producción y del empleo;

Planeación Democrática, a través de un sistema nacional que fije objetivos, estrategias de desarrollo, programas, acciones, recursos y responsables: la participación de toda la sociedad; obligatoriedad, disciplina y eficiencia en los programas del sector público; vigilancia y evaluación permanentes; coordinación de los planes federales con los estatales y municipales; inducción de comportamientos particulares hacia los objetivos nacionales y concertación de acciones con los sectores social y privado.

Era evidente que para poder implementar su programa de gobierno se necesitaba recobrar el mando sobre la economía y recuperar la confianza de los diversos sectores de la población; esto dio lugar a una estrategia que se basa en el fortalecimiento de la Rectoría del Estado y en una política económica de reordenación y cambio estructural"(4).

Como primera línea de acción del nuevo gobierno, el 1º de diciembre de 1982, fecha en que toma posesión del Poder Ejecutivo Miguel de la Madrid H, pone en marcha un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), mismo que plantea en su mensaje a la nación.

3.1. Programa Inmediato de Reordenación Económica.

De acuerdo a los planteamientos realizados por Miguel de la Madrid en su toma de posesión, los objetivos centrales que perseguía el programa eran: combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y

(4) Guerra D, Mª del Rosario. Op. cit. p.68.

eficiente" (5) -

A continuación se describirán brevemente los diez puntos básicos - que integraban el Programa:

Disminución del crecimiento del gasto público. Debido a que el proceso inflacionario acelerado que se presentaba era alimentado por un gran déficit del sector público, se buscaría la propuesta de un presupuesto ajustado estrictamente a los recursos financieros con los que se disponía, buscando apoyar los programas de operación e inversión prioritarios, atender el cumplimiento de los pagos de la deuda, preservar los servicios públicos indispensables y contener el crecimiento del gasto corriente, de manera que se pudiera aumentar el ahorro público, todo ello con el fin de desacelerar el proceso inflacionario.

Protección al empleo. Como se ha mencionado, por las circunstancias de crisis que existían, se veía amenazado el empleo; por ello se buscaría promover programas especiales de trabajo productivo y socialmente útil en zonas rurales deprimidas y áreas urbanas marginadas; se reorientarían los recursos de inversión a obras generadoras de ocupación de mano de obra y se ajustarían los programas intensivos de capital. Con la finalidad de proteger el empleo existente, se promovería un programa de apoyo en la planta industrial en especial a la empresa mediana y pequeña que fuera sana, dando crédito oportuno, prioridad en la obtención de divisas, asesoría técnica, demanda organizada y estimulada por las compras del sector público.

Por otro lado para proteger el salario, se definiría la canasta básica de consumo popular y se reforzaría el control de los precios de los productos que la integraban; los subsidios se reorientarían buscando conciliar el interés del consumidor y el aliento a la producción.

Continuación de las obras en proceso. Dadas las características de la situación económica en lo relativo a la escasez de recursos financieros, se buscaría seleccionar las obras que se encon

(5) Presidencia de la República. Mensaje ... Op. cit. p.5.

traban en proceso, dando atención a las inversiones de producción prioritaria o inmediata, disminuir las indispensables y --cancelar los proyectos suntuarios, de baja prioridad o de errónea programación.

Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada - programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. Ya que existía crisis de confianza por los manejos irresponsables de los recursos públicos durante los gobiernos anteriores, se buscaba fortalecer al Estado apoyando la renovación moral planteada en la campaña política, de esta manera, se plantea como acción necesaria, la responsabilidad financiera que se lograría mediante la vigilancia y evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, a través de la reglamentación estricta del ejercicio presupuestal, buscando con ello evitar dispendio, desperdicio o corrupción.

Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. Por la misma crisis, existía una escasez de producción de alimentos y su distribución se daba de una manera inequitativa; basados en la tesis de una sociedad más igualitaria, se buscaría combatir la especulación existente en el mercado de alimentos; se mejoraría y racionalizaría la intervención del Estado en la producción, proceso, distribución y consumo de alimentos populares para que los recursos utilizados, beneficiaran realmente a los sectores desprotegidos.

Aumento de los ingresos públicos. Para dar congruencia a las medidas aplicadas en el Programa y con el fin de frenar el crecimiento del déficit y el aumento desproporcionado de la deuda pública, repercutiendo esto en el desaceleramiento del proceso inflacionario, se promovería una reforma fiscal, buscando con esta mayor recaudación para dar bases más sanas al financiamiento del gasto público; se revisarían los estímulos fiscales para apoyar la producción y el empleo y alentar en forma sana las exportaciones; asimismo, se incrementarían los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el sector público y se eliminarían subsidios, aplicando una política al respecto.

Canalización del crédito. Con la finalidad de aprovechar la circunstancia relativa a la nacionalización de la banca en beneficio del desarrollo nacional; se analizarían prioridades para encauzar los recursos crediticios a las áreas de interés nacional, evitando además la especulación y la desviación de recursos a financiamientos injustificados; esto es, se buscaría utilizar los recursos financieros existentes en la banca, en las actividades productivas que generaran mayor empleo y aceleraran la reactivación de la economía en el corto plazo, por tanto la banca se manejaría en función a las necesidades del país y no a las necesidades de las minorías.

Asimismo se plantea la vigilancia de la banca nacionalizada para que actuara en forma eficaz y honrada; se reestructurarían las instituciones de crédito para asegurar un control efectivo por parte del Estado.

Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. Basados en el decreto de control de cambios emitido en septiembre de 1982, se buscaría ajustar los mecanismos de control de cambios para llegar a un sistema realista y funcional; se buscaría también, recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantener un tipo de cambio realista que alentara las exportaciones y propiciara la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva.

Reestructuración de la Administración Pública Federal. También, existía la necesidad de adecuar la administración pública a las nuevas necesidades que presentaban las condiciones de crisis, era necesario buscar el aprovechamiento máximo de los recursos existentes de acuerdo a las estructuras eficaces y ágiles de los órganos de la administración pública federal; por ello, se buscaría aprovechar lo logrado (en el Programa de Reforma Administrativa), rectificar lo que no había funcionado y realizar las innovaciones indispensables, para ello se llevaría a cabo un programa de modernización administrativa en todas las dependencias del gobierno federal.

Finalmente se plantea que la adecuación se realizaría bajo el principio de Rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

Como puede verse, los diez puntos del Programa (PIRE), se enfocan hacia la estrategia de una reordenación económica y al fortalecimiento de la rectoría del Estado y de igual forma en su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid plantea que "para afirmar el principio de Rectoría del Estado y dar claridad y certidumbre al rumbo que seguiremos" (6) pondría a consideración del Congreso una iniciativa de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución General de la República; esta iniciativa buscaba "reiterar y fortalecer la responsabilidad del Estado para regir y promover el desarrollo nacional; reafirmar y precisar la coexistencia armónica y corresponsable de los sectores público, social y privado en nuestro sistema económico; ratificar las libertades económicas, sujetas al interés social, y establecer, a nivel constitucional, un sistema de planeación democrática para el desarrollo" (7).

3.2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Primeramente se hablará de la instrumentación jurídica que fue necesaria aplicar para poder hechar a andar al Sistema, después se hablará sobre los aspectos teóricos que se han manejado respecto al Sistema para después pasar a los aspectos prácticos de la planeación, al menos en el nivel formal.

3.2.1. La Instrumentación Jurídica.

(6) Presidencia de la República. Op. cit. p.9.

(7) Ibidem.

Las acciones inmediatas que realizó el gobierno de Miguel de la Madrid, fueron las de promover reformas constitucionales en materia económica y la creación de una Ley de Planeación en la cual se instituyeran las bases para planear la actividad económica en lo sucesivo. Lo anterior perseguía el establecimiento de un marco jurídico que fortaleciera al Estado como rector de la economía, de igual forma se buscaba que el mismo Estado contara con los instrumentos necesarios para poder implementar una estrategia de reordenación económica, siempre apoyado en el derecho administrativo que plantea que el Estado sólo puede realizar lo que se le establece en las leyes y no más.

3.2.1.1. Reformas a la Constitución.

El día 3 de diciembre de 1982, el nuevo presidente de la república envió a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar y adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta fué aprobada y publicada en el Diario Oficial el día 3 de febrero de 1983.

Los artículos que de acuerdo a la iniciativa se proponían modificar eran: el 25, para atribuir al Estado la rectoría del desarrollo nacional y el manejo exclusivo de ciertas áreas estratégicas; el 26, para asignarle la facultad de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo; el 27, para encomendarle la promoción del desarrollo rural integral; y 28, para encomendarle y señalarle las áreas estratégicas que quedarían a su exclusivo cargo. Asimismo se adiciona el 73, facultando al Ejecutivo Federal a expedir leyes sobre planeación, programación, promoción, concerta-

ción y ejecución de acciones de orden económico y las que tiendan a promover la inversión mexicana, regular la extranjera y generar, difundir y aplicar los conocimientos científicos y tecnológicos -- que requiere el desarrollo nacional.(8)

En la exposición de motivos de la iniciativa, se habla de una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo; para superar lo anterior, se plantea que el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los obstáculos principales que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación(9).

En la misma exposición de motivos, se dice que la iniciativa se refiere a la rectoría económica del Estado y a la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas paraestatales; se determina que al ser aprobada, se contará por primera vez con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos(10).

(8) Nacional Financiera, S.A. El Mercado de Valores. Semanario de NAFINSA. año XLII. Nº 50. 13-XII-82. p.1285.

(9) Ibidem. p.1287.

(10) Ibidem. p.1288.

3.2.1.2. La Ley de Planeación.

El mismo día 3 de diciembre, se presenta el proyecto de Ley de Planeación, la cual fue modificada en algunos aspectos por la H. Cámara de Diputados y autorizada y publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se dice que es una propuesta para establecer un marco normativo para la planeación, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional. Continúa diciendo que la planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo. Más adelante plantea que la complejidad de la sociedad mexicana los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindibles que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Otro de los aspectos que toca la exposición de motivos, es la relativa a la propuesta que se hace para lograr el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación en sus distintos ámbitos.

Se sintetiza que la planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones de gobierno y oriente la actividad

económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía⁽¹¹⁾.

La Ley de Planeación se compone de siete capítulos cuya denominación es la siguiente: 1) Disposiciones Generales; 2) Sistema Nacional de Planeación Democrática; 3) Participación social en la planeación; 4) Plan y programas; 5) Coordinación; 6) Concertación e inducción y 7) Responsabilidades, estos capítulos están integrados por 44 artículos mas cinco transitorios.

En el capítulo primero se plantea que las disposiciones de ésta, son de orden público e interés social, y se establecen los objetivos que persigue. De igual manera se incluyen los principios sobre los cuales se basa y la definición de planeación nacional del desarrollo; destaca también por su importancia la responsabilidad del Presidente de la República en el sistema así como la responsabilidad compartida por los funcionarios del Gobierno Federal; también se señala que todas las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades de acuerdo a los objetivos y prioridades del desarrollo establecidas en la planeación.

El capítulo dos, establece que las actividades de planeación que desarrollen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se realizarán de acuerdo a la Ley y dentro de un Sistema Nacional de Planeación Democrática; en el mismo capítulo se establece la responsabilidad a cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal en relación con su participación dentro del Sistema.

(11) Exposición de Motivos de la Ley de Planeación. D.O. 5-I-83.

En el tercer capítulo queda definido a nivel general lo relativo a la consulta popular permanente como mecanismo para participar por parte de la sociedad organizada, a través de éste se plantearían las demandas y las necesidades que servirían de insumos importantes al Sistema.

El Plan y los programas de desarrollo de mediano plazo, son descritos en el capítulo cuarto, así se habla del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo rector de la planeación y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales como instrumentos normativos de una parte de la realidad. Para la ejecución del Plan y los programas se establece que se elaborarán programas anuales (programación anual), mismos que deben ser congruentes entre sí y serán la base para la integración de los anteproyectos de presupuesto; por último es necesario destacar que se plantea que estos instrumentos deberán especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los Estados y de inducción y concertación con los grupos sociales.

En los capítulos quinto y sexto, se determinan las características que regirán en las relaciones del gobierno federal con los gobiernos estatales y los grupos organizados de la sociedad dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación, a estas formas de relación se les ha denominado vertientes y las que se mencionan en estos capítulos son: Coordinación, concertación e inducción.

Finalmente, el último capítulo habla sobre las responsabilidades en las que incurren los funcionarios de la Administración Pública Federal al no aplicar las disposiciones que se establecen en la Ley de la misma manera se buscaría establecer en los convenios de coordinación con los Estados una cláusula que previniera sanciones

por el incumplimiento del mismo. (consúltese Ley de Planeación). Debemos mencionar, que en la Ley se circunscribe la planeación al mediano y corto plazos, ya que se limita la vigencia del Plan al periodo constitucional respectivo, de igual manera los programas tampoco excederán el periodo de la gestión gubernamental, puesto que debe tener congruencia con el plan. Con lo anterior, deseamos dejar claro que no existe un real modelo de desarrollo, puesto que éste se define en la Planeación a Largo Plazo y evidentemente nuestra economía está en función a las necesidades del mercado internacional, de acuerdo a la división internacional del trabajo puesto que si las grandes potencias necesitan que nuestra nación produzca materia prima para sus empresas trasnacionales, al no existir esa independencia real de nuestra nación, nuestra planeación es muy limitada, de esta forma podemos ver claramente las consecuencias de nuestra dependencia en la economía mundial.

3.2.1.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con la finalidad de adecuar la administración pública federal para hacer frente a las nuevas necesidades que presentaba la sociedad - así como para que la estructura institucional pudiera apoyar de manera adecuada los trabajos de planeación que se pretendían desarrollar, el 6 de diciembre de 1982, el Presidente envió a la cámara una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica, en ésta se menciona como objetivo el de adecuar el sistema administrativo a la actual situación de emergencia, consolidar los avances, y mantener su evolución dinámica hacia niveles más altos de eficiencia. Las modificaciones más importantes que se establecen en la inicia-

tiva son las siguientes: se crea una nueva Secretaría de Estado -- que se denominaría Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual desarrollaría las funciones de control y fiscalización de las actividades de las dependencias del Ejecutivo Federal -- basado fundamentalmente en la calidad de los resultados obtenidos -- mediante los instrumentos de planeación, programación y presupuestación. De igual forma, con esta Secretaría se pretendía dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades de los diversos funcionarios y empleados en lo tocante a la aplicación del gasto público.

Otro cambio propuesto en la iniciativa es en relación a la S.H.C.P. a la cual se le adicionan las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos de las entidades de la Administración Pública Federal; también se le da la facultad de establecer y dar criterios -- sobre precios y tarifas de los bienes y servicios que brinda la administración pública; por último se le faculta, dadas las nuevas -- características de la banca, para planear, evaluar y vigilar el -- sistema bancario nacional.

La S.P.P. también sufre modificaciones, ya que se le adicionan facultades para la reglamentación integral del gasto público; se complementan sus facultades para la promoción de la aplicación de políticas y directrices para la modernización administrativa; se plantea la atribución de establecer un servicio civil de carrera. Se modifican de nombre y consecuentemente de funciones las siguientes Secretarías: Comercio (queda Comercio y Fomento Industrial), -- Patrimonio y Fomento Industrial (queda Energía, Minas e Industria -- Paraestatal), Asentamientos Humanos y Obras Públicas (queda Desarrollo Urbano y Ecología). Otras tres Secretarías amplían sus fun-

ciones: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de Salubridad y Asistencia (que después se convierte en de Salud) y Secretaría de Gobernación. Asimismo, se establecen condiciones para mejorar la eficiencia del sector paraestatal, ya que se plantean adecuaciones para la administración del conjunto de empresas públicas, para profundizar en sus mecanismos internos de control; se le da mayor nivel al Comisariado de las entidades paraestatales con el fin de que ejerza la función de vigilancia sobre los órganos de gobierno de las empresas; se le dá el carácter obligatorio a la responsabilidad de desarrollar la programación estratégica de las empresas públicas; se profundiza en la sectorización y se definen subsectores según las funciones y destino de los bienes y servicios que producen; por último, se establecen los comités mixtos de productividad, integrados por representantes de la administración y de los sindicatos. (véase Mercado de Valores # 50 de 1982).

3.2.2. Conceptualización del Sistema.

Para poder ubicar la idea de planeación que se ha venido manejando en el gobierno actual, es necesario primero definir de manera general lo que se ha llamado enfoque sistémico o enfoque de sistemas, posteriormente se hablará de la implementación práctica de este enfoque a la planeación, considerando también el elemento democrático o de participación estimado en el sistema.

Debido a la creciente complejidad de la sociedad y en consecuencia de los hechos que se van sucediendo día a día, surge una forma de analizar la realidad que se fundamenta en los sistemas, es decir, en el conjunto de elementos que persiguen un fin determinado y co-

mún, pero no de manera aislada, sino con sus interrelaciones, esto es, cada elemento de un sistema necesariamente guarda relación con los demás elementos, pero en forma dinámica, cambiante. Antes los análisis que se realizaban de la realidad, a través de la ciencia clásica, se basaban en dividirla para objeto de estudio, creyendo que volviéndola a unir o uniendo las partes, daría como resultado el sistema en su totalidad, esto representaba una manera metafísica de análisis, sin embargo con el tiempo se vió la necesidad de la aplicación de nuevas formas de análisis que consideraran el todo y la totalidad, que incluía la relación de los elementos, de aquí surge el enfoque de sistemas.

"El análisis de sistemas permite un primer acercamiento objetivo - al contexto organizacional.....Tiene como finalidad: el identificar y estudiar las estructuras y operaciones de la organización y de los diversos sistemas que, diferenciados, la conforman"⁽¹²⁾ asimismo implica un procedimiento activo de implementación de soluciones, de esta forma, utilizar el análisis de sistemas implica una concepción integral y multidisciplinaria, éste enfoque tiende "hacia la aplicación de una perspectiva global en el sentido que no aborda detalladamente un subsistema o aspecto específico del sistema si no cuenta previamente con un panorama del ambiente externo - del mismo, sus objetivos, recursos y principales características"⁽¹³⁾ En este enfoque se considera la existencia de sistemas abiertos y sistemas cerrados, los primeros son los que nos interesan, puesto que la gran mayoría de sistemas existentes en nuestra realidad son

(12) Lozano de I, Arturo. "Notas Introductorias al estudio de los -- Sistemas de Información para la Administración" FCPS. p.43.

(13) Cárdenas, Miguel A. El enfoque de Sistemas. Ed. Limusa. 1ª ed. 1ª reimpresión. 1982. p.6.

de ese tipo. Un sistema abierto lo podemos definir como un conjunto de elementos que están interrelacionados entre sí y que persiguen un fin común, la diferencia con respecto al sistema cerrado, es que el primero está influido por su medio ambiente y en consecuencia mantiene dos canales fundamentales de relación con su medio, por un lado el de entrada al sistema, es decir, la alimentación del sistema que viene a representar todos los insumos que son utilizados y procesados dentro del sistema, por otro lado, encontramos el canal a través del cual lo procesado sale al medio ambiente como producto del sistema, como resultado del proceso dinámico realizado dentro de este; para conocer la eficiencia del sistema, la evaluación de los resultados se convierte a su vez en la retroalimentación del sistema y nuevamente se integran como insumos; en realidad, este planteamiento es el más simple en lo que respecta a los sistemas, sin embargo, nos da idea de lo que representa el análisis de sistemas y el enfoque sistémico, mismo que se ha venido utilizando en la administración pública con más fuerza. Una vez que hemos definido lo que es un sistema y el enfoque de sistemas como forma de análisis, mencionaremos brevemente la concepción que se viene manejando en el gobierno de Miguel de la Madrid en cuanto a la planeación.

Considerando el enfoque sistémico de la realidad, se ha definido al Sistema Nacional de Planeación Democrática como: "un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a --

través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso" (14).

De esta forma el sistema funcionaría mediante un proceso interno de planeación, basado en las demandas, propuestas y acuerdos realizados por los diversos grupos organizados de la sociedad, este proceso ha sido dividido en cuatro etapas que se han denominado: 1) formulación; 2) instrumentación; 3) control y 4) evaluación. Para que el sistema sea ejecutado de manera adecuada, se apoya en dos elementos fundamentales: a) la estructura institucional en tres niveles; y b) una infraestructura básica.

Como uno de los resultados iniciales del proceso, se esperaba obtener distintos documentos de planeación, cuya distinción entre sí sería la jerarquía, la cobertura en el tiempo y en el espacio y la función que cumpliría dentro del sistema. Con la intención de que el Sistema fuera dinámico, los programas fueron considerados de forma flexible, por lo que serían revisados y modificados de acuerdo a la propia vida de la sociedad y a las necesidades que éstas fuera presentando. También se consideró que el logro importante de la planeación, no residiría en la formulación de los documentos sino en su ejecución real y su incidencia en la toma de decisiones, lo cual caracterizaría la importancia en los resultados obtenidos. (anexo III.1). Además se concibió la posibilidad de establecer sub sistemas específicos para hacer frente a aspectos o áreas prioritarias o estratégicas de carácter especial, no implicando esto que quedaran fuera del sistema, es decir que fueran autónomas, sino --

(14) S.P.P. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Dirección General de Documentación y Evaluación. 2ª edición. 1985. p.31.

que responderían a criterios de efectividad y mantendrían comunicación permanente con el sistema.

3.2.2.1. El proceso de planeación.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el proceso de planeación se ha definido como "un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el sistema" (15).

Las actividades que se han mencionado, deben establecer el vínculo entre el corto y el mediano plazo, con el objeto de que exista congruencia entre las acciones cotidianas de la administración pública federal y el logro de los objetivos y metas que se hayan planteado, detectando si existen desviaciones en su cumplimiento y disponer las medidas correctivas, o en su caso, si las condiciones se modifican y es necesario en consecuencia adecuar los objetivos o las metas, la vinculación sirva para establecer los cambios necesarios en el corto plazo, para las nuevas necesidades que se planteen. (anexo III.2). Ahora bien, se ha dividido el proceso como se mencionó en cuatro etapas para su adecuada operación.

a) Formulación.

En el documento del Sistema, se señala que es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo; dentro de estas se incluyen la formulación de diagnósticos económicos y sociales tanto de carácter global y sectorial como institucional y regional; el establecimiento de objetivos y prioridades del desarrollo, de acuerdo a las pro

(15) S.P.P. El Sistema Nacional ... Op. cit. p.32.

puestas de los grupos organizados de la sociedad; la determinación de estrategias y políticas congruentes entre sí.

Para los aspectos relativos a los programas de mediano plazo, en este documento se mencionan como actividades las de determinar metas de plazos mediano y corto y la previsión de recursos que se utilizarán; la especificación de las áreas o aspectos del Plan y -- los programas que requieran la participación de las diferentes instituciones de la administración pública; los criterios que orientaran la coordinación de acciones con los Estados y la concertación con los grupos sociales; y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional. (anexo III.3).

Los instrumentos que se obtienen en esta etapa se denominan Normativos y son: i) el Plan Nacional y ii) los programas de mediano -- plazo (sectoriales, estratégicos e institucionales) cabe mencionar que en los estratégicos se encuentran incluidos los Regionales y -- los Especiales. (anexo III.4).

b) Instrumentación.

Esta segunda etapa ha sido definida en el mismo documento como el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y métas de corto plazo, continúa diciendo el documento que, con esa finalidad se elaboran programas de carácter anual que vinculan el -- corto con el mediano plazo y constituyen el punto de referencia básico de las vertientes y sus instrumentos.

Dentro de esta etapa se han establecido como actividades fundamentales las de precisar las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos plasmados a mediano plazo en -- los instrumentos normativos; definir los instrumentos de política de

económica y social; asignar los recursos, el tiempo y los responsables de ejecución del Plan y los programas. Para que opere esta etapa, las actividades se fundamentan en la llamada programación anual, tanto en los aspectos operativos como en los aspectos presupuestarios; asimismo, el marco general de referencia para la operación de la programación anual se encuentra en las orientaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de mediano plazo, en la coyuntura en la cual se realiza y en las provisiones establecidas en el futuro cercano.

La programación anual, de acuerdo al documento, consiste en un conjunto de actividades de congruencia y especificación de los lineamientos generales contenidos en los programas nacionales con las políticas e instrumentos a utilizar en un año. Esta considera las acciones que realizan los sectores público, privado y social mediante las cuatro vertientes que son: obligatoria (para el sector público federal); coordinada (entre el sector público federal y las entidades federativas); concertadas (entre la administración pública y los grupos sociales organizados) y por último, inducción (a través de instrumentos de política económica y social para hacer compatibles las acciones de los particulares o el sector social con las acciones establecidas en el Plan Nacional y los programas) (anexo III.5).

Para lograr lo anterior se formulan diversos instrumentos que están relacionados entre sí estrechamente, pero que a la vez están bien diferenciados por su función y contenido y por su jerarquía, estos instrumentos se denominan operativos y son: i) Programas Anuales (operativo anual macro, operativo anual y de trabajo); ii) Ley de Ingresos; iii) Presupuesto de Egresos; iv) Convenios Unicos

de Desarrollo; v) Contratos y Convenios de Concertación y vi) Instrumentos administrativos. (anexo III.6).

c) Control.

La etapa a la que nos referimos, ha sido considerada en el documento del Sistema como el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas; es decir, sirve para dar congruencia a lo establecido en las normas en relación con su operatividad, permitiendo detectar desviaciones o incongruencias y contando con elementos para corregirlas.

En el sistema se ha planteado que esta etapa comprende dos tipos de acciones: de control normativo y administrativo y de control económico y social. El primero se refiere a la vigilancia que se ejerce por parte de los órganos normativos, sobre las dependencias de la administración pública federal en el sentido de dar adecuado cumplimiento a todas las normas establecidas para sus operaciones, destacando las siguientes: administrativas, contables, financieras, jurídicas y de planeación. El segundo está destinado, por un lado, a la vigilancia de la congruencia entre el Plan y los programas de mediano plazo y, por otro lado, a vigilar que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas, se dirijan realmente hacia el logro de los objetivos y prioridades del desarrollo estipulados en el Sistema Nacional de Planeación. (anexo III. 7).

Al igual que las etapas anteriores del proceso, el control cuenta con instrumentos que permiten su ejecución, destacan por su importancia: i) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas; ii) Informe mensual de los gabinetes especializados; iii) Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gas

to-Financiamiento; iv) Informe de las auditorías gubernamentales.- (anexo III. 8).

d) Evaluación.

Esta última etapa del proceso, ha sido identificada como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado y el funcionamiento del propio sistema.

Estas actividades por lo general se realizan anualmente, ya que es el tiempo en el cual se aplica un programa anual y por lógica está relacionado con la programación anual, además se ha considerado como un acto reflexivo por parte de las personas que se involucran en la ejecución de los programas, ya que pueden identificar los avances y logros alcanzados, así como las omisiones, errores o desviaciones en las cuales se hayan incurrido, con esto se cuenta con elementos para modificar o mantener determinadas políticas e instrumentos para el siguiente período, de tal forma que se busca que la evaluación no sea un ejercicio de presentación de resultados a órganos fiscalizadores por parte de los órganos operativos, sino una práctica permanente para conocer su operación y acción, es decir, que sea un acto conciente y no un simple trámite.

Siempre de acuerdo al documento del sistema, las actividades más importantes que se realizan en esta etapa son las siguientes: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazos y analizar el impacto en la economía y la sociedad; analizar las causas de posibles desviaciones hacia las metas; y contribuir al diseño de propuestas de acciones para modificar o adecuar las estrategias anua-

les, buscando el cumplimiento de lo establecido en el Plan y los programas de mediano plazo.

La evaluación también aporta resultados respecto al Sistema de Planeación, ya que valora la integración de los niveles (global, sectorial e institucional), la estructura y adecuación de las áreas administrativas de los integrantes, la precisión de las bases jurídicas y el mejoramiento de los servicios de apoyo. (anexo III.9). De conformidad con los análisis sobre la evaluación que se ha realizado, en el documento del Sistema se han establecido cuatro tipos que se llevan a cabo en la administración pública federal de acuerdo a su finalidad, por lo que cada uno de estos utiliza diferentes instrumentos; así podemos mencionar la evaluación programático-presupuestal (Informe de Gobierno); la evaluación de la gestión de la administración pública federal (Informe anual de la Secretaría de la Contraloría al Presidente); la evaluación contable (Cuenta Pública); y la evaluación económica y social (Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo). (anexo III.10).

Resumiendo, el proceso de planeación se compone de cuatro etapas que están íntimamente relacionadas entre sí, cada una de ellas puede considerarse como un subsistema integrante del proceso, que a su vez se convierte en sistema y por tanto tiene insumos, su proceso y sus resultados; los insumos los identificamos con las demandas y propuestas de la sociedad, así como con la información utilizada, el proceso representa las diversas actividades que se realizan hacia el interior de cada etapa y los resultados o productos son los instrumentos que surgen en cada momento (Planes, programas, presupuestos, informes, etc.) y las acciones específicas que se realizan como producto del sistema en general hacia la sociedad.

3.2.2.2. La Estructura Institucional.

Como se ha mencionado, uno de los elementos en los cuales se apoya el proceso de planeación es la estructura institucional, la cual se define en el documento del sistema como el conjunto de dependencias y entidades de la administración pública, los organismos de coordinación entre la federación y los Estados y municipios y los representantes de los grupos sociales organizados que participan en las actividades de planeación; todos ellos vinculados mediante las unidades de planeación de las dependencias o entidades paraestatales, los gabinetes especializados, las comisiones intersecretariales, los responsables de los órganos de planeación estatal o municipal, los mecanismos de participación social, así como otras instancias de comunicación y diálogo que se establezcan.

Ahora bien, esta estructura institucional está vinculada dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática en tres niveles funcionales: Global, Sectorial e Institucional. (anexo III.11).

a) Nivel Global.

Aquí se incluyen las diversas dependencias que realizan actividades a nivel general de la economía y la sociedad, están involucradas también las de carácter regional que se encajonan en un solo sector o entidad paraestatal; de esta forma, se encuentra la Secretaría de Programación y Presupuesto quien funge como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación, por ello se le puede denominar como órgano central de planeación. Por otra parte, se incluye la S.H.C.P. puesto que las actividades globales que desarrolla están referidas a los aspectos financieros, fiscales y crediticios, con la finalidad de hacerlas compatibles

con la planeación nacional del desarrollo.

Otra dependencia incluida en este nivel y creada en la administración de Miguel de la Madrid, es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y -- los programas, además de planear, coordinar y organizar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Por último, se incluyen los llamados Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP), formados por las diversas áreas -- que tienen bajo su responsabilidad llevar a efecto las actividades relativas a la instrumentación del Plan Nacional y los programas, son mecanismos operativos mediante los cuales se busca asegurar la congruencia entre la planeación de mediano plazo y la de corto plazo⁽¹⁶⁾. (ver funciones de las dependencias en Ley de Planeación).

b) Nivel Sectorial.

Como es conocido, la administración pública federal, se encuentra dividida en 15 sectores en 1986, los cuales atienden cada uno de los aspectos concretos de la economía, así de esta manera, cada dependencia del sector central se convierte en la práctica en coordinadora de sector y por ello la responsabilidad de la planeación está asignada a los titulares de cada una de las dependencias en el nivel sectorial, estos se apoyan en sus unidades de planeación y en la estructura administrativa con la que cuenta cada dependencia ya que a través de las primeras, integran los programas, presupuestos y demás instrumentos de política de mediano y corto plazos, -- por medio de las segundas, aplican la estrategia, políticas e instrumentos conforme a lo establecido por las unidades de planeación,

(16) S.P.P. El Sistema ... Op. cit. p.p. 43-45.

es muy importante la adecuada coordinación entre los dos tipos de áreas para que se logre un éxito en la planeación. (ver funciones_ en Ley de Planeación).

c) Nivel Institucional.

Este último nivel lo integran las entidades paraestatales de la administración pública (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos), mismos que se integran necesariamente a alguno de los sectores administrativos de acuerdo a las actividades sustantivas que desarrolla cada una, sea productiva o de servicios.

La relación de este nivel con la planeación global, se establece por medio de los programas sectoriales, ya que estos constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos a la entidad⁽¹⁷⁾.

El documento del sistema establece que para que ésta relación sea eficiente, es necesaria una adecuada coordinación administrativa, que fortalezca la vinculación del nivel institucional con el global y sectorial, y agilice la ejecución de las acciones y la racionalización de los recursos en la operación de las entidades. (ver funciones de las instituciones dentro del Sistema en la Ley).

3.2.2.3. La Infraestructura Básica.

El segundo elemento en el cual se apoya el proceso de planeación es la infraestructura básica, esta debe servir para dos funciones: i) precisar el proceso de planeación y ii) mejorar la calidad de los planes y programas generados en el Sistema Nacional de Planeación.

(17) S.P.P. El Sistema Nacional ... Op. cit. p.48.

ción Democrática. (18)

En el documento del sistema que se ha utilizado como fuente de información para la exposición de la conceptualización de la planeación por parte del gobierno actual, se hace referencia a las funciones que cumple el elemento que nos ocupa y dice que son: proporcionar insumos de información que apoyen el proceso de planeación; facilitar las tareas del proceso en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante la capacitación de recursos humanos y la investigación en materia de planeación económica y social; actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas; vincular directamente las decisiones de inversión de los sectores público, privado y social con los objetivos y propósitos de la planeación; y en general, mantener una adecuada base administrativa del sector público para que cuente con la capacidad para ejecutar los planes y programas generados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dentro de esta infraestructura, han sido considerados los siguientes aspectos: (19) a) el subsistema de capacitación para la planeación económica y social.- En este se contemplan dos campos importantes que son la capacitación de recursos humanos y la investigación. Dentro de la primera se considera la capacitación técnica y la formación profesional, en la segunda se incluyen el desarrollo de métodos y técnicas, el análisis comparativo y el análisis socioeconómico; b) el Sistema Nacional de Estadística y el de Información Geográfica.- en ellos se incluyen los aspectos de estadística, cartografía, cuentas nacionales e información documental; c) la mo

(18) S.P.P. El Sistema ... Op. cit. p.48.

(19) Ibidem. p.p.49-56.

dernización de la administración pública federal.- se refiere a la revisión permanente de las estructuras administrativas en las cuales se apoya la planeación y; d) el Subsistema Nacional de Proyectos.- que serviría como vínculo funcional que contribuyera a asegurar la ejecución congruente de los proyectos de los diferentes sectores dentro del marco de los objetivos nacionales y lineamientos del Plan Nacional y los programas sectoriales de mediano plazo.

3.2.3. La Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de Planeación.

El gobierno actual, le da continuidad a la planeación iniciada en los años anteriores, de manera tal que la S.P.P. sigue siendo el órgano del gobierno federal en el cual se centralizan la mayoría de las funciones que se tienen que realizar en lo relativo a la planeación nacional del desarrollo, ya que tiene la función de proyectarla y elaborar con la participación de los grupos sociales el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art.32), asimismo, le corresponde proyectar y coordinar la planeación regional y procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional.

Por esto, puede decirse que la S.P.P. es el órgano central de la planeación, sin embargo, dentro del mismo sistema, se le da participación importante a dos secretarías más, en el establecimiento de normatividad relacionada con la planeación, es decir, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le asignaron las actividades de carácter global referidas a los aspectos financieros, fis

cales y crediticios y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le fijan como obligaciones las de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y de los programas, de igual forma es responsable de planear, coordinar y organizar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG), el cual abarcaría los aspectos normativos de las tareas de control y evaluación en el proceso de planeación.

Así, podemos decir que si bien es cierto que la S.P.P. es la dependencia fundamental en la cual reside la responsabilidad de la planeación, dicha responsabilidad la sigue compartiendo con dos dependencias más. Este mecanismo lo han manejado durante varios años en el sector público, con la finalidad de no centralizar la responsabilidad en una sola dependencia para no crear un centro de poder difícil de controlar.

De acuerdo a las modificaciones realizadas a las atribuciones que se asignaron a la S.P.P. en la Ley Orgánica (LOAPF) y con el fin de hacer frente a las nuevas necesidades de la planeación del desarrollo, el 25 de enero de 1983, se publica en el Diario Oficial el nuevo Reglamento Interior de la S.P.P. el cual contiene cambios sustanciales en diversos aspectos de su estructura orgánica y consecuentemente en la distribución de funciones. (anexo III.12).

Para objeto de análisis, dividiremos a la estructura en tres subsistemas, de acuerdo a la función principal de los órganos, de esta manera tenemos a los órganos de regulación y control; de operación y de apoyo.

REGULACION Y CONTROL.- Se integra por aquéllos que desarrollan las funciones y actividades relacionadas con la planeación, programa--

ción, presupuestación, desarrollo institucional, estadística, control y evaluación, mediante estos se establecen las bases de coherencia y viabilidad operativa interna de la Secretaría que le permitan elevar los niveles de eficiencia, eficacia y congruencia.

En 1980, se encontraban en este subsistema dos Coordinaciones Generales, cuatro Direcciones Generales y la C.I.A.P. Para 1983, se modifica quedando una Unidad, una Contraloría y tres Direcciones Generales además de la C.I.A.P. En 1985 desaparecen en el subsistema la Unidad y una Dirección General (consultar el anexo III.12. para observar los cambios específicos.)

Podemos apreciar, que los cambios dentro del subsistema se reflejan en esencia a dos aspectos, uno el de control puesto que en el actual gobierno, representa un aspecto importante la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por ello se establece la Contraloría Interna en todas las secretarías y la función de control de gestión se integra a esta última en la reorganización de 1985. El otro aspecto importante, se refiere al fortalecimiento del federalismo en el sentido de la desconcentración, para tal efecto se establece una sola Dirección General para coordinar las acciones de regulación y control de las Delegaciones Regionales.

APOYO.- Está constituido por los órganos que desarrollan las actividades de proporcionar los servicios necesarios, así como proveer los recursos humanos, financieros y materiales para hacer factible el funcionamiento de la Secretaría.

De acuerdo a lo anterior, podemos identificar que en 1980, los órganos integrantes de este subsistema eran: una Oficialía Mayor y cinco Direcciones Generales. En 1983, se modifican dos Direcciones

de denominación y en 1985, desaparece una Dirección, así este subsistema no sufre cambios significativos. (consultar el anexo III.- 12. para observar los cambios).

OPERACION.- Se forma por los órganos que desarrollan las funciones sustantivas de la dependencia y que tienen como fin cumplir con -- las atribuciones y objetivos encomendados a la S.P.P.

En 1980 se componía por tres subsecretarías, una Coordinación General, 21 Direcciones Generales, dos Centros (uno de capacitación y otro de investigación) y las Delegaciones Regionales.

La clasificación de la función sustantiva había sido establecida - en cuatro campos de actividad en los cuales se ubicaban las Direcciones Generales, éstos eran: programación (seis direcciones), presupuestación (siete direcciones), evaluación (cuatro direcciones) - y por último información (cuatro direcciones).

Para 1983, considerando la experiencia obtenida en el gobierno anterior y teniendo una idea diferente de la planeación, se reorganiza la Secretaría en sus áreas operativas, por ello el subsistema - se compone de cinco subsecretarías, una Unidad, un Instituto y dos Centros, así como de 15 Direcciones Generales. Puede verse que la reorganización obedece a una conceptualización distinta de la planeación.

Debido a que las circunstancias que presentaba la economía del país eran críticas con relación al financiamiento de la deuda pública y a la obtención de recursos frescos para inyectárselos a ésta - se presentó la necesidad de solicitar nuevos créditos en el exterior para lo cual se exigía al gobierno de México, reducir el gasto público, por ello, se reestructuró nuevamente la Secretaría y - se publicó el resultado de la reorganización en el Diario Oficial

del 29 de julio de 1985, así, la nueva estructura dentro de éste - subsistema se reduce a cuatro subsecretarías, catorce Direcciones Generales, un Instituto y las Delegaciones Regionales.

Por último, en abril de 1986 se emite un decreto que reforma el reglamento interior de la S.P.P. en el cual se fusionan dos subsecretarías quedando solamente tres.

Lo antes expuesto nos demuestra en la práctica la idea que ha manejado Gunder Frank, en el sentido de la utilización de las crecientes deudas como instrumentos políticos por parte de los países a--creedores hacia los periféricos (México), imponiendo medidas de --austeridad. Ya que al tener que renegociar o refinanciar la deuda, el Fondo Monetario Internacional establece o "propone" que se devalúe la moneda para abaratar las exportaciones y la inversión ex---tranjera, bajar los salarios, REDUCIR EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL (especialmente en gastos de seguridad social).-(20)

Ahora podemos destacar en lo particular, como aspectos relevantes. de la reorganización de la S.P.P. en 1983, la integración de órganos únicos de las funciones de programación, presupuestación y control; la concentración de la planeación regional en un sólo órgano y la importancia de ello para avanzar en la descentralización; el establecimiento de un órgano para la creación del Servicio Civil -de Carrera; la creación de la Contraloría Interna como órgano de -vinculación con los mecanismos del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; el cambio de la concepción del órgano de rela---ción con la información y difusión de las actividades del gobierno

(20) Gunder Frank, André. El Desarrollo de la crisis y la crisis - del desarrollo. Revista de Comercio Exterior. Vol.30. Nº3. -- marzo 1980. México. p.241.

al establecerse la D.G. de Comunicación Social, es importante también mencionar la transferencia de las funciones del CIDER y del CECADE, a la D.G. de Programación y Presupuesto de Desarrollo Rural Integral y a las Delegaciones Regionales, respectivamente.

En los aspectos generales, debemos destacar la nueva concepción de la planeación, para la cual se estableció la estructura organizacional diferente, basada en los niveles global, sectorial y regional de ésta. Para concluir este punto, mencionaremos que el 21 de enero de 1986, se emitió un decreto que ordena la desconcentración del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

3.2.4. La Planeación de Mediano Plazo.

Se ha mencionado que una de las tesis fundamentales que orientarían el proyecto nacional de desarrollo era la llamada planeación democrática, la cual se concebía como un sistema ordenado de toma de decisiones, este sistema contaría con un instrumento principal que expresara los propósitos, las políticas y los programas y principales proyectos para avanzar en las prioridades de la estrategia de desarrollo, que sería el Plan Nacional de Desarrollo⁽²¹⁾; a su vez los programas serían formulados de acuerdo a lo dicho en el Plan.

3.2.4.1. El Plan Nacional de Desarrollo.

El día 1º de diciembre de 1982, al tomar posesión del cargo de Presidente de la República, Miguel de la Madrid, se compromete a pre-

(21) De la Madrid H, Miguel. Nacionalismo ... Op. cit. p.112.

sentar a la nación para el mes de mayo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, de igual forma habla de remitir al Congreso una iniciativa de ley que definiera el Sistema Nacional de Planeación. De esta manera, dos días después presenta el proyecto de Ley de Planeación y según se establece en el artículo 21, "el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la toma de posesión⁽²²⁾; en el mismo artículo se plantea que "el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de las actividades económicas y sociales y regirán el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática"⁽²³⁾.

El 2 de febrero de 1983 se lleva a cabo la reunión mediante la cual se ponen en marcha los trabajos para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con esta reunión se dice que se inicia un doble proceso⁽²⁴⁾: 1º las actividades que dentro del SNPD llevarían a definir los principales documentos de planeación del sexenio y 2º los Foros de Consulta Popular que de acuerdo a la Ley de Planeación, permitirían que las diversas agrupaciones expresaran sus opiniones y propuestas para la elaboración y ejecución del Plan y sus programas respectivos.

(22) Ley de Planeación. D.O. 5 de enero de 1983 artículo 21.

(23) Ibidem.

(24) S.P.P. Revista de Planeación Democrática. Nº 2. marzo 1983. - México D.F. p.4.

Los objetivos que se perseguían con el establecimiento de los foros de consulta popular eran, según el documento de planeación democrática: i) institucionalizar la consulta popular; ii) precisar las prioridades y las estrategias de desarrollo en los diferentes sectores de actividad y garantizar la participación democrática en la elaboración del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; iii) identificar las posibilidades para concertar acciones entre gobierno y representaciones de los grupos sociales o particulares interesados y iv) registrar anualmente, una vez iniciada la ejecución del Plan y los programas, las aportaciones de los grupos sociales para la evaluación de los resultados de la planeación y para la elaboración de los programas anuales. Estos foros se integrarían con representantes de organizaciones sociales (sindicatos obreros, grupos empresariales, universidades e instituciones de educación superior, comunidad científica y tecnológica); miembros de la comunidad en general; representantes del sector público; diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Es así como después de realizar los foros y presentar conclusiones de cada uno de ellos, se formuló el Plan Nacional, mismo que fue presentado en mayo de 1983, éste fue aprobado y publicado en el Diario Oficial del 31 de mayo de ese año, mediante decreto.

En el decreto aprobatorio se establece que las orientaciones, lineamientos políticos que contiene el Plan, sería de observación obligatoria para las dependencias de la administración pública federal y de la misma forma para las entidades paraestatales; también se obliga a éstas a planear y conducir sus actividades con sujeción a lo estipulado en el Plan como marco general.

En otro de los artículos se habla de la coordinación con los Estados para la ejecución del Plan, proponiendo acciones vinculadas estrechamente con éstos y dando congruencia a la planeación estatal con la nacional; de igual forma, se contemplan la concertación de acciones con los representantes de los grupos sociales y con los particulares; se establecen las responsabilidades a las dependencias globalizadoras (S.P.P., S.H.C.P y S.C.G.F.) así como a las dependencias coordinadoras de sector; por último, como aspecto importante del decreto, se establece la formulación de 21 programas de mediano plazo y se asigna la responsabilidad a 16 dependencias (ver P.N.D. 83-88); adicional a estos, se asigna a la S.H.C.P. elaborar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

En lo que se refiere al documento (Plan), se establece en la presentación que éste es cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta⁽²⁵⁾. La estrategia que plantea el Plan, no pretende que la reorientación y el cambio estructural se den en sólo un sexenio, sino que se inicie el proceso y se vaya consolidando a través del tiempo con la participación de todos los mexicanos; se reconoce que la etapa más difícil en el proceso de planeación es su ejecución, pues hacer un plan no asegura los resultados que se esperan.

El Plan, también dice, que se apoya en las decisiones de los prime

(25) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-88. S.P.P. junio 1983. México D.F. p.11.

ros meses de la administración, es decir en el PIRE y establece su relación con la estrategia de desarrollo y los programas sectoriales.

Pasando al contenido del Plan, vemos que se encuentra dividido en tres partes: la primera, en la cual se describen los principios políticos, el diagnóstico, propósitos, objetivos y estrategia; el segundo, que determina la instrumentación de la estrategia y la tercera y última parte que plasma la participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

En la primera parte, se ratifican los principios políticos del Proyecto Nacional que se derivan de la Constitución de 1917 y se precisan las orientaciones políticas rectoras surgidas en la consulta popular realizada en la campaña política reciente y de la consulta popular permanente efectuada a través del establecimiento de los foros en febrero de 1983, estas orientaciones son las llamadas tesis básicas, a partir de las cuales se derivó el planteamiento de las acciones de gobierno que se dividen en: Gobierno; fuerzas armadas y seguridad nacional; reforma jurídica e impartición de justicia y política exterior, estos temas forman el capítulo de la Política del Estado mexicano; en segundo término se realiza el diagnóstico de la situación nacional e internacional, en éste se plantea el desarrollo histórico presentado por el país desde la revolución, se habla después de las potencialidades con las que cuenta nuestra nación (instituciones, recursos naturales y humanos, infraestructura física), enseguida se destacan los problemas estructurales de la economía mismos que se identifican con desequilibrios del aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los benefi-

cios del desarrollo; finalmente se habla de los problemas actuales de la economía (crecimiento de la demanda de ciertos bienes y servicios, incapacidad del aparato productivo interno para satisfacerla, incremento en las importaciones, estancamiento de las exportaciones no petroleras, desequilibrio en la balanza de pagos, mayor endeudamiento externo, déficit en nuestra cuenta corriente, tasa de desempleo alta, contracción en la producción agrícola, reducción de la producción industrial, déficit del sector público y virtual suspensión de pagos con el exterior). También se habla de la situación internacional y las perspectivas de la economía mundial caracterizada por la prolongación de la crisis y los intentos fragmentados para aliviar su intensidad y el agotamiento de la dinámica industrial de los países avanzados.

A partir del establecimiento de las orientaciones políticas rectoras y de la elaboración del diagnóstico de la economía nacional -- (estructural y coyuntural) e internacional, se fijó como propósito nacional, es decir, como propósito básico⁽²⁶⁾: Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios de Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello, requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los 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, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

(26) Poder Ejecutivo Federal. Op. cit. p.107.

Del propósito básico se derivan cuatro grandes objetivos del desarrollo que se proponían alcanzar durante el período 1983-1988, éstos son: (27) 1) conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2) vencer la crisis; 3) recuperar la capacidad de crecimiento y; 4) iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Como último capítulo de la primera parte, se describe la estrategia general económica y social la cual busca conciliar, según el documento el combate a la crisis con la reorientación profunda de la economía, esto es, superar las dificultades presentes y abrir la salida estratégica del país hacia una sociedad igualitaria. Como se ha mencionado, la estrategia se centra en dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La primera, que se refiere a la reordenación económica, se dice que es la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía; en esta línea de acción se incluye fundamentalmente el PIRE planteado al inicio del sexenio. Las acciones que se incluyeron en el programa, son divididos o agrupados en dos tipos: i) las que incluyen la austeridad, disciplina, honestidad y mayor productividad en el gasto público; el fortalecimiento de los ingresos públicos, la moderación de las utilidades y salarios, el fomento del ahorro, de patrones de vida más sobrios y un nuevo régimen o esquema cambiario y de comercio exterior; ii) las que incluyen la reestructuración de la administración pública y la reordenación de las prioridades del gasto y la inversión pública, la profundización del --

(27) Poder Ejecutivo Federal. Op. cit. p.108.

proceso de reforma tributaria, la protección del empleo, el abasto popular y la planta productiva y la reestructuración del sistema financiero (28)-

Los objetivos del PIRE, son replanteados en el Plan Nacional, éstos quedan como sigue: i) abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, ii) proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y iii) recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Por su parte, la segunda línea de acción, el cambio estructural, se basa en seis orientaciones generales que guiarían las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan que a continuación se describen: (29)

- 1) Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.- Para que el crecimiento económico se transforme en desarrollo social se buscaría ampliar la atención de las necesidades básicas, elevar la generación de empleo asociado al crecimiento del producto y promover en forma directa una mejor distribución del ingreso.
- 2) Reorientar y modernizar los aparatos productivos y distributivos.- Se fundamenta en la reorientación del aparato industrial, la reorganización de las actividades en el medio rural, la racionalización del sistema de transporte y la modernización comercial, por un lado, y por el otro, en la modernización del aparato productivo y distributivo para homogeneizar la estructura que prevalece, esto es, la productividad de los diversos sectores económicos, es muy diferente, dadas sus características, por ello se buscaría que existiera una planta productiva integrada hacia adentro y competitiva hacia afuera, un sector agropecuario que permita abastecer las ciudades y crear empleos no agrícolas en el medio rural y un sector de servicios más ágil o

(28) Poder Ejecutivo Federal. Op. cit. p.115.

(29) Ibidem. p.p.127-149.

- funcional a las necesidades de la producción y del consumo.
- 3) Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.- Consistiría en promover un desarrollo estatal integral que fortaleciera el pacto federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional; promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional y revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Cd. de México.
 - 4) Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.- Para que se dé un financiamiento sano del desarrollo, se buscaría aumentar el ahorro interno y establecer un sistema más eficiente de captación y asignación de éste, para lo cual se utilizaría la reciente nacionalización de la Banca; también se adaptarían las relaciones financieras con el exterior a las nuevas condiciones.
 - 5) Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.- Para ésto, se identificaron cuatro aspectos que por su potencial pueden contribuir al desarrollo del país en el largo plazo y son: acrecentar el potencial de los recursos humanos, la preservación del medio ambiente y la movilización de los recursos naturales, el fortalecimiento del potencial científico y tecnológico y la preservación y fomento de las culturas nacional y regionales.
 - 6) Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.- Para superar los retos nacionales, se requiere contar con un Estado democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad; se necesita de un sector privado con imaginación creadora y disposición para participar en las tareas que presenta el desarrollo, también se requiere de un sector social que vaya organizando las actividades informales de la economía.

Hasta aquí, hemos descrito en forma general el contenido del pri--

mer apartado del Plan, la segunda parte que se refiere a la Instrumentación de la Estrategía que se ha comentado, contiene cuatro capítulos en los cuales se establecen la política económica general, la política social, las políticas sectoriales y la política regional.

En materia de política económica general se habla de establecer una política de gasto público ya que constituye un instrumento importante para llevar a cabo la estrategia del Plan y coadyuvará a la superación de los problemas inmediatos; se establece una política de empresa pública, pues las empresas paraestatales representan un instrumento para el logro de los objetivos nacionales, refuerzan la rectoría económica del Estado y apoyan directamente a la política económica y social que instrumentará el sector público; se plasma una política de financiamiento del desarrollo, que busca un equilibrio adecuado entre las necesidades y los recursos disponibles sin excesiva creación monetaria y una menor utilización del crédito externo; también se incluyen lineamientos que buscan promover una inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes del comercio internacional y fortalecer la vinculación del país con la economía mundial; finalmente se establecen políticas de capacitación y productividad que buscan una utilización eficiente de los recursos y un aumento en los niveles de bienestar y movilidad social.

Respecto al capítulo de política social, se definen los objetivos de empleo y distribución del ingreso, de igual forma se plasman los propósitos y las líneas de acción en materia de educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda y medio ambiente.

El capítulo de políticas sectoriales, establece los propósitos, estrategias y líneas de acción de las cuales se derivarían los Programas Sectoriales de Mediano Plazo, así, se plasma lo relativo a desarrollo rural integral, reforma agraria integral, aguas, pesca y recursos del mar, bosques y selvas, desarrollo industrial y comercio exterior, energéticos, minería, sistema integral de transporte, modernización comercial y abasto, turismo, desarrollo tecnológico y científico y el sistema integral de comunicaciones.

Como último capítulo de ésta parte del Plan, se refieren a la política regional la cual está relacionada con la descentralización de la vida nacional; las acciones fundamentales en este sentido se refieren al desarrollo estatal integral, al fortalecimiento municipal y a la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. También el Plan contempla regiones estratégicas: frontera norte, Mar de Cortés, sureste y zona metropolitana de la Cd. de México: para cada una de ellas se elaboraría un programa.

La tercera y última parte del Plan que se denomina: Participación de la Sociedad en la ejecución del Plan, contiene una explicación de las cuatro vertientes a través de las cuales se instrumentaría el plan, mismas que están plasmadas en la Ley de Planeación y que son: la obligatoria, asignada al sector público federal; la de coordinación, en la cual se incorporan las acciones que el gobierno federal realice con los gobiernos estatales en materia de planeación; la de inducción, que se relaciona con las acciones realizadas en el manejo de los instrumentos de política económica y social y que inciden en las acciones de los particulares, finalmente, está la vertiente de concertación, en la cual se incluyen las acciones que los particulares y el gobierno acuerdan realizar en

nión. En éste último capítulo del Plan se dice que: a través de éstas vertientes se define el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del Plan y se concreta la participación de la sociedad en la ejecución del Plan (30).

3.2.4.2. Los Programas de Mediano Plazo.

Hemos señalado que en la conceptualización teórica del SNPD, existe la etapa del proceso de planeación denominada formulación, en esta se incluyen las actividades que realizan para elaborar el Plan Nacional y los programas de mediano plazo. A estos instrumentos se les concibe con un carácter normativo, ya que establecen los lineamientos generales en los cuales se basarán las tres etapas subsiguientes del proceso para operar y, de esta manera, lograr los propósitos y objetivos planteados en el Sistema, considerados como aspiraciones nacionales de desarrollo.

Los Programas de mediano plazo representan el punto de enlace entre los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional y los aspectos prácticos y operativos que se plasman en la planeación a corto plazo (anual), la cual se conecta a la realidad concreta a través del actuar diario, respondiendo siempre a las prioridades establecidas en la planeación democrática. Los programas de mediano plazo han sido clasificados en tres grupos: 1º sectoriales; 2º estratégicos, que se subdividen a su vez en regionales y especiales y 3º institucionales.

Programas sectoriales.- Son aquéllos que se relacionan con aspectos de un sector de la economía o la sociedad, el cual es atendido

(30) Poder Ejecutivo Federal. Op. cit. p.423.

por una dependencia del sector central de la administración pública federal. De acuerdo al documento del Sistema, estarían sujetos a las previsiones establecidas en el Plan Nacional y especificarían en los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definirían las estimaciones de recursos a utilizar y los responsables de ejecutar las acciones.

Estos programas serían integrados por las dependencias coordinadoras de un sector, de acuerdo a los lineamientos que estableciera la S.P.P. e incorporarían las propuestas hechas por las entidades paraestatales sectorizadas, las previsiones del Plan Nacional, las recomendaciones de Estados y municipios así como las demandas de los grupos sociales participantes en los Foros de Consulta Popular. Es así como el 17 de octubre de 1983 se presenta el Programa Nacional de Alimentación 83-88, coordinado por la S.P.P., este se derivaba de los lineamientos establecidos en materia de política social en el Plan Nacional que buscaban la soberanía alimentaria y el logro de las condiciones de alimentación y nutrición que permitieran el desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

El 4 de junio de 1984, se presentó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 84-88 y la coordinación para su formulación recayó en la SHCP, éste consta de cinco puntos fundamentales: i) diagnóstico (ahorro, canalización de recursos crediticios, relaciones económicas con el exterior y evolución institucional del sistema financiero); ii) condicionantes de la Política de financiamiento del desarrollo (externas e internas); iii) la política de financiamiento del desarrollo (cuyo objetivo era apoyar financieramente la estrategia económica y social del Plan); iv) la estrate--

gia de financiamiento del desarrollo; y v) la instrumentación, control y evaluación del programa. Es importante destacar que dentro de la estrategia de financiamiento del desarrollo se contempla la necesidad de impulsar el ahorro y la inversión; lograr un adecuado equilibrio entre recursos y necesidades; reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y disminuir el desequilibrio de las finanzas públicas.

En julio de 1984 se presentan dos programas nacionales, el de Comunicaciones y Transportes y el de Fomento Industrial y Comercio Exterior 84-88. El primero fué dividido en dos grandes campos: el Sistema Integral de Transportes y el Sistema Integral de Comunicaciones; los propósitos esenciales del Programa son: fortalecer la independencia nacional, el ejercicio de la soberanía sobre el territorio, permitir el abasto, la comunicación oportuna y disminuir la dependencia del exterior. El segundo programa se divide en seis partes fundamentales: i) diagnóstico (evolución del desarrollo industrial y el comercio exterior y el desequilibrio estructural); ii) propósito fundamental (ser una potencia industrial intermedia a finales del siglo); iii) objetivos y estrategia de reordenación económica (a través del Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo); iv) la estrategia de cambio estructural (mediante políticas de protección y fomento al comercio exterior, fomento a la industria, a la mediana y pequeña y de regulación) y v) ejecución, seguimiento y evaluación. La estrategia de cambio estructural perseguiría cinco aspectos: la generación de un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior más articulado al interior y competitivo al exterior; el desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas a la dotación de re-

ursos naturales del país; racionalización de la estructura de organización industrial; un patrón de localización industrial que impulse una desconcentración regional y una participación más articulada y eficiente de los agentes productivos.

En agosto de ese mismo año, se elaboraron y presentaron diez programas sectoriales de carácter nacional que fueron: de Salud; de Energéticos; de Minería; de Educación, Cultura, Recreación y Deporte; de Pesca y Recursos del Mar; de Turismo; de Capacitación y Productividad; de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Ecología y de Desarrollo Tecnológico y Científico; todos ellos abarcan un período de 1984 a 1988.

En septiembre, se presenta el Sistema Nacional para el Abasto, mismo que fué coordinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. El documento contiene los siguientes apartados: diagnóstico, objetivos, estrategia, elementos del sistema, servicios del sistema, instrumentación y agentes participantes.

Finalmente, en 1985 se presentaron dos programas sectoriales, uno referido a la justicia (Procuración e Impartición de Justicia) y otro, Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 85-88, en éste último se incluyen los aspectos de desarrollo rural integral, reforma agraria integral, bosques y selvas, aguas.

Programas Estratégicos.- Son aquéllos relacionados con aspectos específicos para el desarrollo de una región, de la misma forma se incluyen programas en los cuales participan dos o más dependencias coordinadoras de sector y buscan el desarrollo integral del país. Los programas estratégicos se dividen, como se ha mencionado, en 4 dos grupos, programas regionales y programas especiales. Los primeros se refieren a la atención de una región o varias regiones que

se han considerado estratégicas para el desarrollo del país, con ello se incluyen las entidades federativas que están involucradas; de igual forma participan en su elaboración diversas dependencias y entidades del sector público federal. Los segundos (especiales) son los que se refieren a los aspectos prioritarios del desarrollo integral, en ellos participan dos o más dependencias coordinadoras de sector, una de las cuales es designada por el Presidente para coordinar los trabajos y ser la responsable del programas.

Dentro de los programas especiales, se han formulado el de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas; el de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; Acciones para la reordenación Intermunicipal de la Cuenca de Coatzacoalcos y Acciones Intermunicipales para el Desarrollo de las Regiones Soconusco y -- Costa de Chiapas. En lo relativo a los Programas regionales se han elaborado los siguientes: de desarrollo de la región Mar de Cortés; de la Región Sureste; de las Zonas Áridas y de la Frontera Norte; también se realizó el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Cd. de México y de la Región Centro.

De los programas anteriores, tiene un especial interés para nuestro estudio el de Desarrollo de la Región Sureste, éste fué formulado por los diversos órganos de la administración pública federal en coordinación con los gobiernos constitucionales de los Estados de: Campeche, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Chiapas y Yucatán y fué presentado el 12 de octubre de 1983. El contenido de éste incluye: i) introducción; ii) estrategia; iii) política de desarrollo y iv) participación social. El propósito fundamental que se plantea en el programa es el de transformar el desarrollo de la región para lograr un crecimiento económico equilibrado que sienta

las bases de un avance social amplio y sostenido. La estrategia -- que se incluye en éste busca seis aspectos fundamentales que son: elevar la calidad de vida de la población; impulsar el desarrollo rural integral; diversificar e integrar el aparato productivo; definir la vocación del territorio para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y el ordenamiento rural y urbano; reforzar y ampliar el sistema de enlace y comunicaciones y por último, vincular el desarrollo científico y tecnológico a las condiciones y prioridades regionales.

En el programa la política de desarrollo se divide en tres grupos: de Desarrollo social; de desarrollo económico y de desarrollo cultural. En desarrollo social se contemplan el empleo e ingreso; el desarrollo urbano y vivienda; la salud, seguridad social y nutrición; y la administración de justicia. En desarrollo económico se incluyen el desarrollo rural integral; la reforma agraria integral; bosques y selvas; agua; pesca; comunicaciones y transportes; energéticos; desarrollo industrial y comercio exterior; comercio y abasto; fomento al turismo; ecología; desarrollo científico y tecnológico y financiamiento del desarrollo. En aspectos culturales, se establecen lineamientos en materia de educación, deporte y recreación; protección y fomento al patrimonio histórico-cultural y por último, indigenismo.

Para concluir éste punto, diremos que los programas institucionales definen de manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para contribuir al cumplimiento de lo establecido en el SNPD. Estos programas son presentados a la dependencia coordinadora de sector para que verifique la adecuada aplicación de las normas establecidas

en materia de planeación y aprobarlas. Sólomente elaboran éstos -- programas, las dependencias que a juicio del Ejecutivo estime pertinente, considerando la ubicación estratégica y el impacto que -- tenga en la economía y la sociedad.

3.2.5. Otros Programas de Reordenación económica.

Durante 1984 se iniciaron los trabajos de la segunda etapa de reordenación económica cuyos principales objetivos eran: no retroceder en el abatimiento de la crisis económica, iniciar la recuperación de nuestra capacidad de crecimiento y como propósito fundamental - abatir la inflación.

Para 1985 se establecen cuatro propósitos centrales de la política económica que eran: perseverar en el combate a la inflación, continuar el saneamiento financiero del sector público, apoyar la recuperación iniciada y propiciar que ésta empezara a reflejarse en mejores niveles de vida de la población; sin embargo, debido a los - problemas que presenta una economía monoexportadora (en nuestro caso el producto es petróleo) que se basa en los recursos obtenidos por un producto en el mercado internacional, no se pudo llevar a - efecto lo antes dicho, puesto que en 1985, los precios del petróleo en el mercado internacional tuvieron una baja, que incluso se - repitió ése mismo año, es decir, dos veces bajó el petróleo, por - ello se vió la necesidad de establecer un programa nuevo de reordenación económica que en el medio se denominó Mini-PIRE y que se -- constituye por cinco puntos básicos. Es así como el 22 de julio de 1985, el presidente pronunció unas palabras en la sesión inaugural de la Segunda Reunión Nacional de la Banca en Guadalajara, Jal. en

éste discurso dijo que se adoptarían medidas "profundas y enérgicas" para atacar el problema de fondo que era la caída del precio del petróleo, la permanencia de niveles altos de déficit público y de inflación y una situación de especulación cambiaria. Las medidas que se seguirían serían: (31)

- 1) Abatir el crecimiento del gasto corriente mediante la reducción de estructuras del gobierno federal y del sector paraes tatal, sometiendo su capacidad de acción a una estricta revisión y combatiendo indisciplina y dispendio;
- 2) En política comercial, cambiar el instrumental administrativo de protección, acelerando el proceso ya definido de sustituir los permisos previos de importación por un sistema arancelario moderno y eficaz;
- 3) En lo que se refiere al mercado de cambios, la acción se orientaría al ordenamiento del mercado protegiendo los niveles indispensables de reservas internacionales e induciendo un tipo de cambio flexible y realista, para lograr un renovado impulso de las exportaciones no petroleras y el turismo y evitar el encarecimiento excesivo de nuestros pagos al exterior por importaciones y deuda;
- 4) Para fortalecer las finanzas públicas se redoblarían las acciones tendientes a mejorar la recaudación y evitar la evasión; se seguiría actuando con especial énfasis en el combate al contrabando e impulsando una mejoría sustancial en el sistema aduanero; y
- 5) Seguir abiertos al encuentro de fórmulas que fortalecieran la intermediación financiera, al menor costo posible en la captación de los recursos, y adoptando medidas de canalización selectiva del crédito hacia las actividades prioritarias del desarrollo nacional.

Dada la situación de crisis que se continuó presentando en nuestra economía en 1986, el Presidente en un mensaje a la nación el 21 de febrero de ése año, planteó los lineamientos de política económica que se adoptarían por el gobierno federal, éstos lineamientos fueron conocidos como el Maxi-PIRE y se componían de diez puntos que

(31) Palabras pronunciadas por M.M.H. en la sesión inaugural de la 2ª reunión nacional de la Banca, Guadalajara, Jal. 22-VII-85.

eran los siguientes: (32)

- 1) Gasto Público.- Se reforzaría la estricta disciplina y vigilancia en materia presupuestal. La S.P.P. auxiliada por la Comisión de Gasto Financiamiento instrumentaría las medidas de ajuste presupuestal que, en caso necesario deberán ejecutarse. Se revisarían todos los presupuestos, manteniendo las prioridades más altas en los programas de cada institución y posponiendo los secundarios, revisando las metas físicas para adecuar las acciones a los recursos disponibles. Mantener y reforzar las políticas tendentes a imponer austeridad en el gasto y a combatir toda desviación o desperdicio. Se reforzaría el control en el crecimiento de las plantillas de personal burocrático. De estas medidas serían responsables los titulares de cada área de cada dependencia y a nivel global la S.P.P. y la S.C.G.F.
- 2) Estructura del sector público.- Se continuarían liquidando o vendiendo las entidades no prioritarias para el cumplimiento eficaz de las responsabilidades del Estado y la conducción racional de la rectoría del desarrollo. Se mantendrían estrictamente bajo control público las áreas señaladas por la Constitución de la República como actividades estratégicas.- Se eliminarían los casos de presencia estatal injustificada para disminuir el endeudamiento excesivo y la fragilidad fiscal.
- 3) Ingresos Públicos.- Se mantendría una política de precios y tarifas realistas, para evitar rezagos frente a la inflación mediante ajustes graduales, pero se seguiría insistiendo en mejorar el nivel de eficiencia y productividad del gobierno y empresas públicas. En materia tributaria, se redoblarían los esfuerzos de recaudación y se aplicaría la ley con rigor a los causantes remisos. En su oportunidad, plantearían los cambios necesarios en la estructura tributaria para que se adoptara mejor a la realidad económica mundial, mediante una carga fiscal que proporcionara al Estado los recursos que necesita para las tareas que la sociedad le demanda, al tiempo que aliente el trabajo, el ahorro y la inversión y que distribuya equitativamente las contribuciones al gasto público. En esta tarea, se harían las consultas correspondientes con los diversos sectores sociales.
- 4) Política Crediticia.- En el futuro inmediato se continuaría aplicando una política de contención en materia crediticia. Las medidas respectivas deberían ser temporales y disminuirían conforme se redujera el déficit público y se atemperara la inflación. Sin embargo, se continuarían atendiendo las necesidades de financiamiento de aquellos renglones de más alta prioridad social o económica, como la agricultura, la vivienda y los sectores de exportación y turismo. Se apoyaría a las empresas pequeñas y medianas productivas, que tuvieran

(32) Palabras pronunciadas por el Presidente de la República el 21 de febrero de 1936. Excepsior 22-II-36 p.11-A.

solvencia y viabilidad y que enfrentarían problemas de liquidez.

- 5) Política de Tasas de interés.- La necesidad de aumentar y re tener en nuestro país el ahorro nacional era más grande que nunca por ello se reiteró el propósito de que los instrumentos de captación tendrían rendimientos realistas y se protegerían firmemente los ahorros del público. Los renglones de crédito de más alta prioridad social seguirían siendo favorecidos con tasas de interés preferenciales.
- 6) Política Cambiaria.- Se continuaría aplicando una política - cambiaria flexible, que coadyuvara efectiva y permanentemente el desarrollo de nuestras exportaciones no petroleras y a la sustitución de importaciones. Al determinar el tipo de -- cambio controlado, se atendería a la evolución de los pre--- cios internos y externos, a las modificaciones de los térmi-- nos de intercambio, al estado que guardarán los tipos de cam-- bio entre monedas de países extranjeros y de manera particu-- lar, a los ajustes que se hicieran en los niveles arancela-- rios.
- 7) Política Comercial.- Se seguiría profundizando en la revi--- sión del sistema de protección, mediante avances adicionales en la política arancelaria y recurriendo al mínimo a los con-- troles cuantitativos. Concertarían nuevas acciones especifi-- cas de fomento a la exportación, incluyendo la industria ma-- quiladora y el desarrollo fronterizo. El sector privado debe-- ría impulsar sus exportaciones y tener una balanza de divi-- sas más equilibrada, dada la evolución desfavorable del su-- peravit del sector público. Se continuarían las negociacio-- nes para el acceso al GATT, con el fin de disponer de un mar-- co amplio en el cual promover nuestras relaciones comercia-- les con el exterior. En comercio interior, se revisarían el-- esquema de subsidios y controles de precios, manteniéndolo -- para los productos de abasto popular y flexibilizándolo o e-- liminándolo para los que no lo sean.
- 8) Inversión Extranjera.- Dentro de las disposiciones legales - en la materia, se intensificaría el proceso de aliento a la inversión en áreas que contribuyeran a nuestra modernización tecnológica y al fortalecimiento de nuestra capacidad expor-- tadora. Facilitarían particularmente la inversión extranjera por parte de las empresas pequeñas y medianas de otros paí-- ses.
- 9) Turismo.- Se anunciarían una serie de medidas encaminadas a hacer más atractivo y accesible al turista extranjero la vi-- sita a nuestro país. Se intensificarían las campañas de pro-- moción, incluyendo medidas de política aeronáutica. Se indu-- cirían y concertarían acciones con los prestadores de servi-- cios para propiciar la mejor calidad de atención al turista nacional o del exterior. Con estas medidas se aprovecharía -- la capacidad ociosa que se tenía y se seguiría fomentando -- nuevas inversiones.

- 10) Política de aumento de eficiencia y productividad.- Se promovía con sentido de urgencia los convenios que debieran celebrarse entre obreros y empresarios para elevar la productividad y eficiencia de las empresas, así como para mejorar las condiciones de higiene y seguridad. El gobierno se sumaría a esta gran tarea nacional.

Nuevamente a mediados de 1986, se reconoce la crisis y la necesidad de aplicar nuevas medidas las cuales se contienen en otro programa que sustituye al Maxi-PIRE y que se denomina Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), es así como en una conferencia de prensa el día 23 de junio de 1986, el nuevo secretario de Hacienda y el secretario de programación y presupuesto conjuntamente dieron a conocer las medidas que se adoptarían por parte del Gobierno de la República para hacer frente a la crisis evitando caer en la recesión; se buscaría simultáneamente el desarrollo con estabilización. Se habla que para lograr el propósito de recobrar el crecimiento moderado, con el control de la inflación, se tenían que introducir cambios y profundizar en las acciones que ya estaban en ejecución, para ello se plantean cuatro puntos fundamentales: (33)

- 1) Cambiar los términos de la negociación externa, siguiendo lo señalado por el Presidente el 21 de febrero. Partir de las necesidades, prioridades y objetivos nacionales y no de lo que se piensa que los acreedores quieran conceder. Esto exigía que la premisa de la negociación externa fuera una concertación firme y decidida con los acreedores, para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía. Esto implicaba una tasa de crecimiento moderada y el planteamiento de una disminución en los pagos del servicio de la deuda.
- 2) Los recursos externos derivados de la indispensable negociación, junto con la introducción de nuevos instrumentos de captación que ofrezcan rendimientos más seguros en relación con la evolución de la inflación y que permitan retener y aumentar el ahorro interno, así como propiciar el retorno de capitales del exterior, permitirán el cambio en la política crediticia interna que liberalizará el crédito al sector privado, para apoyar la planta productiva y buscar que las ta-

(33) Conferencia de prensa del secretario de Hacienda y del secretario de Programación y Presupuesto el 23-VI-1986.

sas de interés tiendan a la baja.

- 3) Se alentaría la inversión privada, se protegería la planta productiva y los empleos existentes. El programa de aliento decidido a las exportaciones y la simplificación de trámites y procedimientos complementarían el proceso.
- 4) En materia de ingresos públicos, se procedería a una reestructuración de la política fiscal congruente con la nueva realidad y con los propósitos fijados para la política económica; paralelamente, se ajustaría el proceso administrativo tributario que permitiera reducir la evasión y elusión; se mantendría una política de precios y tarifas realista para fortalecer financieramente a las empresas públicas estratégicas y prioritarias.

Como puede observarse en éste apartado, han sido varios los programas de reordenación de la economía que se han intentado aplicar, pero en la realidad no han funcionado dadas las condiciones existentes a nivel mundial, las cuales conducen a la creciente desigualdad, puesto que cada vez los países ricos son más ricos y los pobres o subdesarrollados son cada vez más pobres puesto que existe una transferencia de recursos vía el intercambio desigual dentro del mercado internacional.

CAPITULO CUARTO

LA PLANEACION EN EL ESTADO DE TABASCO

Como es de pensarse, las acciones de planeación realizadas en el Estado de Tabasco, tienen una estrecha relación con las que se han efectuado a escala nacional, ya que si bien es cierto que el sistema de gobierno planteado teóricamente en la Constitución General de la República y en la Constitución del Estado de Tabasco es de corte federalista, en la práctica se han manejado los asuntos en forma centralizada y por ello, cada acción del Gobierno Federal repercute en el actuar de los gobiernos estatales, es decir, se es congruente con los lineamientos del centro. Con fundamento en lo anterior se revisarán los momentos inmediatos por los cuales atravesó la planeación en el Estado de Tabasco de manera general.

4.1. Antecedentes inmediatos.

Para efectos del presente trabajo consideramos conveniente partir de 1947, ya que en ese año se desarrollan acciones importantes en materia de planeación regional, con el establecimiento de un Sistema de Cuencas y la creación de organismos encargados de su operación, no implicando esto que en los años anteriores no existieran algunas acciones aisladas que se relacionan con los intentos de planeación a nivel nacional.

Durante el presente siglo hasta antes de 1947, se presentaron dos hechos importantes en materia de planeación regional a nivel municipal, el primero fué la creación de la Autoridad del Valle del ---

Tennessee cuyo objetivo fundamental era la planificación y empleo de los recursos naturales de la Cuenca del Río Tennessee y tenía como funciones, la construcción, control de avenidas, agricultura, reforestación, dotación de agua potable, navegación y diversificación industrial entre otras, el segundo hecho fué la creación de la Compañía Nacional del Ródano en Francia que tenía alcances semejantes, estos hechos tuvieron una influencia importante en la planeación regional de diversos países entre los que se encuentra el nuestro. Podemos afirmar que la planeación en México desde la elaboración del Primer Plan Sexenal se había encauzado hacia los aspectos de carácter nacional, es decir, sólo se consideraba a la economía mexicana en general, sin embargo, México ha presentado una gran variedad de climas y características orohidrológicas, las cuales no se apegan necesariamente a las fronteras políticas de las entidades federativas, es por ello que existen zonas de condiciones semejantes y problemática común, por lo que se vió la necesidad de atacar los problemas existentes determinados por sus características físicas y socio-económicas.

De acuerdo a lo anterior y considerando los buenos resultados que habían aportado las experiencias que hemos mencionado, se estableció una planeación regional basada en un Sistema de Cuencas, ésta se inició con el establecimiento en 1947 de la Comisión del Tepalcatepec que más tarde se convertiría en la Comisión del Río Balsas, asimismo, en 1951 mediante un acuerdo presidencial fué creada la Comisión del Río Grijalva, cuyo objetivo era estudiar, planear y ejecutar las obras necesarias para el desarrollo integral de la Cuenca del Río Grijalva, mismas que se hacían prioritarias debido a que existían fuertes inundaciones que afectaban los desarrollos

agrícolas, así como las poblaciones establecidas en las margenes - de éste río que baña fundamentalmente los Estados de Chiapas y Tabasco.

Desde el inicio de sus actividades, la Comisión del Río Grijalva - se abocó a la tarea de solucionar los problemas prioritarios, de - esta manera se instalaron estaciones climatológicas e hidrométri-- cas para conocer el régimen de los ríos, se construyeron bordos pa - ra aliviar los problemas de inundaciones; desagües para desalojar - las aguas estancadas, con todo esto se beneficiaron a las poblacio - nes que tenían los problemas mencionados (Villahermosa, Cárdenas, - Comalcalco, Huimanguillo, El Limón, Carrizal, todos en el Estado - de Tabasco); por otro lado, se empezaron a construir en las cabe-- ceras municipales los servicios de suministro de agua potable y al - cantarillado, también se realizaron obras de infraestructura (Pre - sa Metzahualcoyotl) las cuales serían destinadas a usos múltiples - (control de avenidas del Río Grijalva y generación de energía eléc - trica).

Antes de finalizar la construcción de la Presa, se iniciaron los - trabajos para el desarrollo agropecuario de 350 000 Has. que se se - leccionaron en la zona de la Chontalpa, libres de inundaciones de - otros tiempos, así se estableció el llamado Plan Chontalpa cuyas - obras se programaron en varias etapas, dichas obras de infraestruc - tura comprendían lo siguiente: Bordos, drenes, caminos pavimenta-- dos, desmontes agrícolas, viviendas, redes de agua potable y alcan - tarillado, escuelas, centros de salud, electrificación, pozos para - agua potable, pozos para riego, puentes y estación experimental; a - partir de la experiencia lograda en esta zona, se realizaron estu - dios y se inician los trabajos de ejecución de otro Plan que busca

ba el desarrollo de otra zona de Tabasco que se denominó Plan Balancán-Tenosique que incluye entre sus objetivos, el afianzamiento de nuestra soberanía en una región selvática. Podemos considerar que estos planes representan avances en la Planeación regional, -- sin embargo, los alcances de estos se han visto limitados tanto -- por causas políticas internas como por causas económicas.

En el Estado de Tabasco, la política económica y social que se había venido implementando, estaba en función de los efectos que la inversión pública federal tenía y de las acciones y gestiones que los gobiernos estatales realizaban. De acuerdo a lo anterior, durante el período 1959-1976, la inversión federal se concentró fundamentalmente en el sector petrolero, por otro lado, las inversiones en otros sectores se encauzaron hacia las comunicaciones y a los aspectos agropecuarios, de esta manera podemos ver que en materia petrolera las acciones se orientaron a la perforación de pozos y a la Petroquímica de Cd. Pemex y la Venta; en los aspectos agropecuarios, las inversiones se destinaron a la primera etapa del -- distrito de riego y drenaje Balancán-Tenosique y al Plan Chontalpa y en lo relativo a las comunicaciones, se construyeron las carreteras Circuito del Golfo y Villahermosa-Tuxtla Cutiérrez, así como el ferrocarril, con lo que se logró la integración de Tabasco al resto del país (1).

Durante el período 1977-1982, se realizaron acciones importantes en materia de planeación, ya que a través del COPRODE se realizó el llamado Plan Tabasco, puesto que se sentía la inquietud popular en el sentido del crecimiento de los problemas socioeconómicos que se iban gestando por la mayor explotación del petróleo, que reper-

(1) COPLADET. Plan Estatal de Desarrollo (3ª versión). julio 1982.

cutfa en la acentuación de los desajustes intersectoriales en el Estado, pues las inversiones en éste sector eran de mayor dinamismo que las realizadas en el resto de la economía tabasqueña (2); -- sin embargo, la política económica nacional, se basaba en una política de energéticos ya que de éste sector provenían el mayor número de recursos con los que contaba el gobierno federal para buscar un crecimiento económico acelerado, por lo cual el plan que se formuló, no tuvo en la realidad el impacto y la aplicación que se esperaba, si consideramos que durante ese período, el Estado de Tabasco era el primer productor de crudo de la República Mexicana, -- por ello, no podía detenerse la producción de petróleo que nos daba las divisas para nuestro crecimiento, por una "simple necesidad regional". Para ello era necesario modificar de fondo la política económica nacional lo que repercutiría en las políticas regionales y específicamente en el caso de Tabasco.

El Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco, conocido como Plan Tabasco, fué elaborado en tres versiones, éstas partieron del análisis de la problemática que sucedía en Tabasco, realizado por asesores del Presidente de la República, funcionarios de la S.P.P. en el seno del COPRODET y con su apoyo, ésto se logró a través de la celebración de reuniones de trabajo y recorridos a las diversas zonas críticas de la entidad, de ésta forma se le informó al Gobernador sobre la situación que se estaba enfrentando, la problemática detectada en términos globales fué: "alta tasa inflacionaria; fuerte inmigración; desplazamiento y desempleo; desajuste en las estructuras de la producción; desigual distribución del ingreso; repercu--

(2) COPLADET. Op. cit. p.IX.

siones en las finanzas del Estado; crisis en la infraestructura socio-urbana del Estado; daños y perjuicios a la infraestructura de producción; contaminación; marginalismo, miseria y delincuencia; - insuficiencia de servicios comerciales; falta de coordinación de la actividad gubernamental; y repercusiones políticas creadas por los efectos antes mencionados" (3). Asimismo, el diagnóstico señaló que las principales causas de la situación que se enfrentaba eran tres: "i) desequilibrio en las inversiones a nivel sectorial; ii) - insuficiente infraestructura socio-económica en el Estado y iii) de - eficiencias en el funcionamiento del sector público" (4).

Con la formulación del diagnóstico se vió la necesidad de plantear una estrategia global de solución que requeriría del esfuerzo de toda la administración pública y de los sectores social y privado, de esta manera el gobernador se reunió con el presidente de la República en junio de 1978, de ésta surgió un acuerdo presidencial para elaborar un programa especial que especificara la estrategia de solución para la problemática que se vivía en el Estado de Tabasco. Este programa sería coordinado por la S.P.P. y el Gobierno del Estado a través del COPRODET, con la participación de todas -- las dependencias oficiales a nivel nacional, de esta forma, el gobernador como presidente del COPRODET citó a reunión a los miembros de éste y se fijó el compromiso de presentar el Programa Especial en los siguientes dos meses, asimismo en la reunión se presentaron los lineamientos metodológicos propuestos por la S.P.P. que posteriormente se adecuaron al caso de Tabasco y una mecánica operativa propia, también se establecieron los grupos de trabajo sec-

(3) COPLADET. Op. cit. p.p.X y XI.

(4) Ibidem. p.XI.

toriales que dedicarían su tiempo a la formulación del Programa Especial, por todo lo anterior, se ha considerado que el Programa presentó el inicio del proceso de planeación y programación sistemática realizada en el Estado. (5)

Para poder formular el Plan Tabasco, se siguieron los pasos que a continuación se mencionan: i) agrupación de todos los organismos públicos y privados que realizaban acciones afines en un sector, de la cual resultaron 10 sectores que formaron la base del COPRODET, (ver anexo IV.1); ii) realización de reuniones de trabajo intersectoriales con la finalidad de homogeneizar la información y resolver la metodología particular de cada sector; iii) a partir de lo anterior, los coordinadores de cada sector reunieron los equipos de trabajo para formular cuatro documentos (1. inventario de obras y servicios de infraestructura. 2. Propuestas de acciones emergentes 1978. 3. Propuesta de Acciones a Corto Plazo 1979. y 4. Propuesta de Acciones a Mediano y Largo Plazo.) iv) se realizó una segunda reunión plenaria en la cual se dieron a conocer los resultados de los trabajos y se realizaron los cruces intersectoriales necesarios, con lo que se entró de lleno a la iniciación de un plan integral (6). v) en la tercera reunión plenaria se presentó el primer borrador del plan, en el cual se analizaron los programas sectoriales en relación a la propuesta global y se señalaron los programas y proyectos prioritarios, las metas y los objetivos globales. El documento final contenía un diagnóstico general; una matriz resumen de los programas sectoriales; diez cuadernos con diagnósticos, pronósticos, estrategias de solución, propuesta de inversión emergente de corto, mediano y largo plazo para los diez secto

(5) COPLADET. Op. cit. p.XIV.

(6) Ibidem. p.XVIII.

res y por último 10 mapas sectoriales que mostraban el inventario de obras de infraestructura, el diagnóstico y las propuestas se in versión (7).

Esta primera versión fué presentada al Presidente de la República el 26 de septiembre de 1978, el cual fué aprobado de inmediato, -- sin embargo, el Plan buscaba incrementar las inversiones en los -- sectores productivos, sociales y de apoyo diferentes al petróleo, y no el desarrollo integral del Estado, es decir, lo que se buscaba era aliviar un poco los desequilibrios estructurales surgidos de la excesiva explotación petrolera, de esta manera, podemos ver que mientras que en los aspectos petroleros la inversión federal en Tabasco para 1979 fué de 17 683.2 millones de pesos corrientes, para el resto de los sectores fué apenas de 5 880.8 millones, ésto refleja la gran desigualdad en la dinámica sectorial dentro del Estado de Tabasco, según se dice en el documento de la tercera versión, se logró lo que se había propuesto. Puede verse que el Plan solamente se avocó, como se venía haciendo durante años anteriores a los aspectos de inversión federal.

En el mismo documento (3ª versión) se resume que de las causas que se habían detectado en el diagnóstico primero, realizado por los asesores del presidente, de la problemática estatal, se habían solucionado en parte durante 1979 dos: el desequilibrio en las inversiones y la falta de infraestructura socioeconómica, mediante los programas de emergencia y de corto plazo; por su parte, en lo que se refiere al funcionamiento del sector público, no se contó con la flexibilidad adecuada y por ello se dejó de ejercer una buena cantidad de recursos de inversión autorizados para 1979, por lo an

(7) COPLADET. Op. cit. p.XIX.

terior se consideró indispensable mejorar los mecanismos de asignación y ejercicio de recursos para lograr una mayor productividad en la implementación del plan(8).

En el proceso de negociación para determinar el monto de la inversión federal en Tabasco para 1979, se recibieron aportaciones a la primera versión del Plan por parte de los organismos federales centrales, es decir, se le sumaron elementos metodológicos del Plan Global de Desarrollo que se estaba elaborando, se tomaron las zonas prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los Proyectos del Programa del Trópico Húmedo y se le adicionaron las acciones de los sectores privado y social. Con lo anterior, el gobierno del Estado vió la necesidad de realizar revisiones periódicas del Plan para adecuarlo al desarrollo de nuevas situaciones, así fue como se actualizó el Plan con las sugerencias y opiniones de múltiples instituciones y personas(9).

De acuerdo al documento de la tercera versión, se dice que la segunda versión surgió como una necesidad imperiosa de ir adecuando las estrategias de acción al proceso de cambio que se presentaba en el sistema socioeconómico de la entidad, de tal manera que se esperaba que con ésta versión las autoridades estatales contaran con un instrumento que diera soporte técnico y consistencia a todos los análisis realizados y que evaluara con precisión los avances logrados en cada fase del plan(10).

Para la realización de la segunda versión se siguieron los lineamientos metodológicos establecidos y que fueron los siguientes: -- primeramente se esquematizó un diagrama para la elaboración de la

(8) COPLADET. Op. cit. p.XXII.

(9) Ibidem. p.XXIII.

(10) Ibidem. p.XXIV.

segunda versión del Plan (anexo IV.2). De acuerdo a éste se vió la necesidad de desarrollar las acciones en tres niveles: Global, sectorial y municipal.

En el nivel global se realizaron análisis de la problemática del Estado y se elaboraron estudios generales y macroeconómicos, con ello se pretendía que éste nivel se convirtiera en el marco general del proceso de planeación, al proporcionar un panorama agregado de la evolución del Estado (anexo IV.3)⁽¹¹⁾.

Por su parte, en el nivel sectorial era necesario reforzar al Plan mediante un análisis desglosado de la actividad económica en Tabasco, por ello se actualizaron y depuraron los documentos sectoriales de la primera versión del Plan (para ver las etapas seguidas consultar el anexo IV.4).

Por último, las acciones del nivel municipal que se realizaron fueron en el sentido de cuantificar las diferencias en el desarrollo de los distintos municipios del Estado para sentar las bases de implementación de una política regional equilibrada, con ello se introdujo la dimensión espacial en el proceso de planeación⁽¹²⁾.

Como puede verse en el esquema del anexo IV.2, un aspecto importante fué la integración y retroalimentación de toda la información, para ello se creó un lugar donde se pudieran consultar las fuentes de información y donde se pudieran efectuar las reuniones sectoriales, municipales y otras, por esto se estableció el Salón de Planeación, que además funcionó como biblioteca, así se dió una dinámica al proceso de planeación al lograr una interrelación constante entre los órganos centrales del gobierno federal y los órganos

(11) COPLADET. Op. cit. p. XXIV.

(12) Ibidem. p. XXIV.

del gobierno estatal y los municipales.

De esta manera, la propuesta del gasto se basó en las ideas que se plantearon en cuanto a las acciones globales, sectoriales y municipales y comprendía la inversión y el gasto corriente para los años 1980-1982 por sectores y programas, ésta información se archivó en un sistema de cómputo del COPRODET.

Por otro lado se formularon los llamados esquemas síntesis, que se perseguían superar las deficiencias del plan en su primera versión, en el sentido de comunicar a cualquier tipo de auditorio los elementos necesarios para dar una completa idea del Plan, éstos contenían a nivel sectorial y municipal los elementos de información -- que se utilizaron en la planeación. De esta forma los esquemas contenían el diagnóstico, pronóstico, estrategia, propuesta de acción y metas en los campos de producción, educación, distribución del ingreso y bienestar social.

Otra de las actividades importantes, fué la creación de un sistema de captura y procesamiento electrónico de datos con la finalidad de facilitar el manejo de la información en forma múltiple en corto tiempo y servir de apoyo en la aportación y manejo de indicadores para la formulación de la segunda versión del Plan. También se creó un sistema para la elaboración de proyectos y de expedientes técnicos que apoyaran la propuesta de gasto para hacerla más práctica y realista. Por último, se creó un mecanismo para captar las necesidades populares mediante la consulta directa y se denominó - consulta popular, éste fué integrado con el inventario de obras y servicios de la entidad y la propuesta de gasto en las matrices de obras y servicios, que contenían información por sectores y municipios, con el fin de contar con información agrupada para su utili-

zación en cada nivel de planeación.

Así, de acuerdo a lo anterior, se presentó la versión final del -- Plan en su segunda versión, ésta contenía diez documentos (para co- nocer el contenido de éstos, consultar el anexo IV.5). Como resul- tado de la presentación de la segunda versión, se logró el incre- mento de los recursos de inversión del gobierno federal hacia el - Estado, ya que en materia petrolera se invirtieron 20 563.5 millo- nes de pesos, mientras que en el resto de los sectores se incremen- tó la inversión para llegar a 11 148.8 millones de pesos, puede -- verse que se redujo un poco el desequilibrio que existía, esto se -- logró en 1980(13).

Según se comenta en el documento de la tercera versión, se superó -- la crisis vivida en la entidad durante 1977-78 y se modificó sus- tancialmente la base socioeconómica y las perspectivas de desarro- llo del Estado, sin embargo, a pesar de ser satisfactorios los lo- gros obtenidos con la implementación de las dos versiones anterio- res del Plan, se consideró necesario reforzar el proceso global de la planeación estatal. Por lo anterior, y "tomando en cuenta la -- responsabilidad histórica del gobierno, de dejar asentadas bases - firmes para el desarrollo equilibrado y sostenido de la entidad en -- el largo plazo, se decidió elaborar la tercera versión"(14).

Se continúa planteando en el documento que la tercera versión re- presentaba además de la prolongación de los esfuerzos de adecuar - las estrategias y metas a la dinámica socioeconómica del Estado, - un avance en el proceso de planeación al mejorar los esquemas de - participación, la coordinación entre los diversos niveles de ac---

(13) COPLADET. Op. cit. p.XLI.

(14) Ibidem. p.XLIII.

ción (global, sectorial y municipal) y el respaldo operativo de éstos. Fué así como se tomaron la esencia de los lineamientos metodológicos considerados en las versiones anteriores y también se --partió de tres premisas fundamentales: i) la política económica y social debe desarrollarse considerando las siguientes etapas, planeación, programación, presupuestación, evaluación y ejecución --- (denominado proceso global de planeación); ii) es necesario profundizar en tres etapas (planeación, programación y evaluación) y reforzar los mecanismos globales de coordinación; y iii) sólo con la debida consideración y coordinación de todas las etapas, es posible la plena incorporación del Plan Tabasco al Plan Global de Desarrollo y al Sistema Nacional de Evaluación (15).

De esta forma, lo que se buscó con la formulación de la tercera --versión fué: fortalecer las etapas de planeación, programación y evaluación; mejorar la liga en tiempos y formas entre cada etapa del proceso global de planeación; y lograr la coordinación integral de todas las etapas del proceso.

Para reforzar la etapa de planeación, se creó la información macro económica y básica a través de instituciones responsables y se difundió ésta entre los grupos operativos para asegurar el manejo de la misma información. Por su parte, para fortalecer la etapa de --programación, se perfeccionó el sistema de cómputo mediante formatos especiales y se propició la discusión de las propuestas de inversión en juntas sectoriales y municipales; por último, para reforzar la evaluación se creó un sistema de reportes cruzados, recibiendo los reportes de avances físicos y financieros por parte de los municipios y comprobándolos con los recibidos por los sectores.

(15) COPLADET. Op. cit. p. XLIV.

En lo que se refiere al mejoramiento de la liga en tiempos y formas entre cada etapa del proceso, se asignó la responsabilidad al COPLADET con el apoyo normativo de la S.P.P. y la realizó a través de la promoción de discusiones y análisis en reuniones y juntas de trabajo entre los grupos sectoriales, municipales, etc., y se procuró concientizar a los integrantes de los grupos para que aplicaran en forma adecuada los elementos normativos y para que cumplieran responsablemente con sus obligaciones.

Por último, en lo relativo al tercer punto, coordinación integral de las etapas del proceso, se dice que, se unifica en éste punto el refuerzo de las diversas etapas de la planeación y su liga en tiempo y formas, integrándose ambos en un todo coherente (16).

Como puede verse en este breve análisis de la planeación en Tabasco, durante el pasado inmediato, se siguió el esquema planteado a nivel federal, además de que se fué modificando conforme se iba avanzando en la implementación, investigación y aplicación de nuevas formas y de nuevos enfoques en la planeación, ya que al inicio del gobierno no se tenía una idea clara de lo que se pretendía lograr, ni de la forma en que se buscaría avanzar en el desarrollo del Estado, puesto que todo surgió de las necesidades que se presentaron.

Podemos afirmar, que los planteamientos realizados en el documento que estamos revisando, no fueron del todo realistas, ya que en el nuevo Plan Estatal de Desarrollo del gobierno estatal actual, se reconoce una problemática bastante seria en cuanto a las desigualdades socioeconómicas existentes al inicio de dicho período, puesto que se habla de dos Tabascos (del Usumacinta y del Grijalva) --

(16) COPLADET. Ob. cit. p. XLVII.

que como producto de la explotación indiscriminada del sector petrolero, se fueron formando a través del tiempo e incluso, la estrategia del nuevo Plan está orientada hacia la solución de esta disparidad de las regiones que conforman el Estado, como lo veremos más adelante.

Para finalizar el punto de los antecedentes, debemos mencionar dos hechos que se dieron en el gobierno 1976-1982 y son los que se refieren, por un lado, al establecimiento del llamado Convenio Unico de Coordinación, el cual formó parte fundamental de la política denominada durante ese gobierno de fortalecimiento al federalismo y que tenía como fundamento legal, el acuerdo del 6 de diciembre de 1976 publicado en el Diario Oficial, en el cual se establece como fin del Convenio el de servir como instrumento para coordinar las acciones de ambos órdenes (federal y estatal) de gobierno en materias que le competen de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común⁽¹⁷⁾. Entre los propósitos que el mismo presidente de la república planteó destacan: i) fortalecer el sistema federal; ii) prestar una mayor atención a las necesidades regionales, fortaleciendo las finanzas estatales e impulsando la actividad productiva; iii) promover y encauzar la participación de los grupos sociales y iv) avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública.

Por el otro lado, es importante destacar las modificaciones al entonces denominado Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico de cada Estado (COPRODE) en 1980, ya que se modifica su estructura y se replantean sus funciones y fundamentos jurídicos para constitu-

(17) S.P.P. Memoria ... 1977. Op. cit. p.151.

irse en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), con la responsabilidad de planear, de manera integral, el desarrollo en todas las entidades federativas y de constituirse en ejecutoras regionales del Sistema Nacional de Planeación (18).

4.2. Los Instrumentos de la planeación.

En el actual régimen, la planeación fué concebida como un sistema integral, por ello, con el fin de lograr una congruencia en las acciones que se realizarían en los niveles federal, estatal y municipal para que no existiera duplicidad en éstas, se establecieron tres instrumentos fundamentales de vinculación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática que de una u otra forma ya existían, es decir, dado que cada nivel de gobierno desarrolla actividades concretas, se quería que los esfuerzos realizados por cada uno se unificaran o tendieran hacia objetivos establecidos de acuerdo a las prioridades del desarrollo nacional, los instrumentos a los que hacemos referencia son: a) el Convenio Unico de Desarrollo (CUD); b) el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y c) el Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM). El primero representa los aspectos normativos que regirían las relaciones entre los niveles de gobierno; el segundo representa el mecanismo práctico en el cual se establecería esa relación, ya que es un organismo constituido como ejecutor de esa coordinación; por último, el tercero, representa otro mecanismo normativo entre Estado y municipios, para que éstos últimos participaran en la planeación es-

(18) S.P.P. Revista de Planeación Democrática. Suplemento al # 13, abril de 1984. México, Artículo denominado: La Planeación Democrática en Tabasco. p.II.

total del desarrollo mediante acciones coordinadas.

4.2.1. El Convenio Unico de Desarrollo.

Al igual que en todas las entidades federativas, en Tabasco se con vino con la federación, la transformación del Convenio Unico de -- Coordinación (CUO) en Convenio Unico de Desarrollo (CUD), mediante el cual se buscaba promover ~~a~~ través de acciones ordenadas y pro-- gramadas de los tres niveles de gobierno (federal-estatal-munici-- pal), el desarrollo del Estado.

Este Convenio, de acuerdo a la conceptualización del Sistema Nacional, sería continuamente revisado tanto en su estructura y contenido como en su operación con el fin de adecuarlo a las necesidades que se fueran presentando en el transcurso del tiempo⁽¹⁹⁾; asimismo, mediante este instrumento se buscaba apoyar las políticas de - descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

A continuación se describirán las principales características que año con año fué tomando el Convenio Unico de Desarrollo firmado en tre el gobierno del Estado de Tabasco y la federación.

El primero convenio se firma en febrero de 1983 y se publica en - el diario oficial el 27 de junio del mismo año, éste contenía 54 - cláusulas que se agruparon en 12 capítulos. En el primero (estipulaciones generales) se establece que⁽²⁰⁾ el objeto es impulsar y fo

(19) S.P.P. El Sistema Nacional ... Op. cit. p.71./

(20) Convenio Unico de Desarrollo celebrado entre la federación y el Gobierno del Estado de Tabasco. D.O. 27-VI-83.

mentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación de los ejecutivos federal y estatal para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la Planeación Nacional del Desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, también se establece que se podrán concertar acciones para la realización de programas con cada una de las 16 secretarías de estado a nivel federal e inclusive con la Procuraduría General de la República. En el segundo capítulo (del cambio del objeto del convenio) se especifica que el CUC se transformaría en CUD y las diferencias sustantivas serían la adopción de la filosofía política sustentada por el nuevo gobierno; el compromiso por parte del ejecutivo estatal de establecer un Sistema Estatal de Planeación Democrática en congruencia con el Nacional, facultando al COPLADE como instancia de comunicación y vinculación entre los dos sistemas; se incluye el compromiso de establecer lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA) que defina las políticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo para articularlo con las acciones del Gobierno Federal; se conviene en instrumentar una política de descentralización y una de fortalecimiento municipal.

El tercer capítulo del Convenio, se refiere al compromiso de establecer el Sistema Estatal de Planeación (de la planeación democrática de los estados) cuyas características lo definirían como integral, participativo y democrático, asimismo contiene la nueva atribución dada al COPLADE, de coordinar y promover la vinculación entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación. El capítulo cuarto establece la instrumentación de una política de descentralización de la vida nacional como elemento generador de un desarro-

llo armónico y equilibrado en las distintas regiones del país. El capítulo quinto (del fortalecimiento municipal) se refiere a las acciones que coordinarían a fin de fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipales, para que desarrollen los servicios y funciones que les corresponden; el propósito era promover una mayor participación de los municipios en el proceso integral de la planeación y vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera para que pudieran atender las necesidades de sus propias comunidades. El capítulo sexto contenía especificaciones de los programas de desarrollo socioeconómico, que comprendían las acciones de inversión y de gasto federales descentralizadas al Ejecutivo estatal; las derivadas de las atribuciones de las dependencias del Gobierno Federal cuya ejecución requiere de la coordinación con el ejecutivo del Estado y viceversa, estos programas eran: Programas Estatales de Inversión (PEI), Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), Programas de inversión federal, Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y Programas de Desarrollo Estatal (PRODES); estos se promoverían en el COPLADE y sus acciones quedarían integradas de acuerdo a sus incidencias en el logro de los objetivos y metas del Plan Nacional y Estatal de Desarrollo. El capítulo séptimo describe las características de los Programas Sectoriales Concertados y la forma en que se establecerían por medio de acuerdos de coordinación, asimismo se establecen las acciones concretas de cada uno de los 16 sectores de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República. El capítulo octavo contiene los acuerdos relativos al Programa de Emergencia de Protección al Empleo puesto en marcha de acuerdo al Programa Inmediato de Reordenación Económica,

el capítulo noveno se refiere al financiamiento de los programas, por último la denominación de los tres capítulos restantes era: -- 10) de la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos; 11) de la revisión y evaluación del convenio y 12) estipulaciones finales. (21)

En 1984, se firma el Convenio de nuevo y es publicado en el diario oficial el 15 de noviembre de ese año, a pesar de contener 95 cláusulas, queda dividido en 12 capítulos que son modificados con respecto al de 1983, pues ya existía el Plan Nacional de Desarrollo - 83-88 y en consecuencia se adapta la terminología del Convenio. Ahora en el primer capítulo (denominado igual) se establece como objeto del convenio el de instrumentar la política de desarrollo regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo mediante la coordinación de los ejecutivos federal y estatal (22); en el segundo (de los sistemas nacional y estatal de planeación) se habla de las acciones para consolidar los sistemas mediante la instrumentación de los mecanismos que establezcan las tres instancias de gobierno. en materia de planeación para el desarrollo, propiciando la participación de los sectores social y privado para transformar la realidad del país; los capítulos tercero (descentralización de la vida nacional) y cuarto (del fortalecimiento municipal) profundizan en las acciones que realizarían, en el primero se encauza -- fundamentalmente a los aspectos de educación y salud, en el segundo se buscaría asesorar y brindar apoyo técnico a los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano, conservación de monumentos -- históricos, tenencia de la tierra, reservas territoriales y ecoló-

(21) Para mayor información comparese con el documento fuente.

(22) Convenio Unico de Desarrollo celebrado entre la federación y el Gobierno del Estado de Tabasco. D.O. 15-XI-84.

gicas, prestación de servicios públicos y sistemas de producción. El capítulo quinto (de las prioridades sectoriales para el desarrollo regional) contiene los programas prioritarios que se llevarían a efecto por cada una de las dependencias del Gobierno Federal en coordinación con el gobierno del Estado; el capítulo sexto (de las prioridades del desarrollo integral del Estado de Tabasco) ya considera el Programa de Desarrollo de la Región Sureste y la estrategia de acción del Plan Estatal de Desarrollo; los capítulos siete, ocho, nueve y diez se refieren a los programas regionales estratégicos, a los programas de desarrollo regional (se integran los proyectos productivos, de infraestructura básica y apoyo, de infraestructura para el desarrollo social y de coordinación especial), el financiamiento de estos programas y a los programas regionales de empleo. (en los programas de desarrollo regional se aglutinan los PROSEC, PRODES y PEI descritos en el convenio de 1983). Los capítulos once y doce se refieren al Sistema Estatal de Control y Evaluación y a disposiciones finales, en estas últimas se establece que se acuerda dar por terminada la vigencia del CUC en virtud de los cambios cualitativos que se le hicieron y que lo consolidan como un nuevo instrumento para el desarrollo nacional (23).

En el año de 1985, se firma el Convenio el 19 de agosto y se publica en el diario oficial el 26 de septiembre, este nuevo convenio contiene ampliaciones en el número de cláusulas (103) pero se reduce el número de capítulos a 8. Se plantea que el propósito fundamental del convenio es consolidar al Sistema de Planeación Democrática de Tabasco como la vertiente estatal del Sistema Nacional para que se materialicen en el Estado los principios de política re-

(23) Para mayor información compárese con el documento fuente.

gional y dar respuesta, de manera organizada, a las aspiraciones - que la población planteó y que se contienen en el Plan Nacional y en el Plan Estatal de Desarrollo (PLED) los cuales se enlazan a -- través del Programa de Desarrollo de la Región Sureste. También se plantea que el Sistema de Planeación de Tabasco ha continuado el - proceso de desagregación de las estrategias de desarrollo para lle- varlas a lo concreto, por ello se formularon cuatro programas nor- mativos que ubica las acciones y estrategias específicas de desa- rrollo en el ámbito territorial concreto para buscar el desarrollo de la entidad. Dentro de las estrategias que se destacan en el do- cumento y se ubican en los cuatro programas normativos mencionados son las que se orientan hacia el establecimiento de centros inte- gradores de actividad económica y social que buscan impulsar el de- sarrollo rural integral y rescatar a las zonas urbanas marginadas; hacia la consolidación de las actividades productivas primarias de carácter comercial; hacia la consolidación de Villahermosa como -- centro prestador de servicios de influencia regional y hacia la -- creación de infraestructura de desarrollo urbano-industrial del co- rredor petrolero de la entidad.

En el convenio se habla de dar continuidad a los procesos de des- centralización de la vida nacional y del fortalecimiento municipal al quedar inscritos en el contexto de los programas normativos men- cionados, asimismo se habla de la descentralización de los servi- cios educativos y de salud que el Estado ha comenzado a asumir. En lo relativo a la transferencia de recursos financieros, se fortale- ce la modalidad programática que representan los Programas de Desa- rrollo Regional (PDR); por último se plantea la continuidad del -- Programa de Reordenación Económica, ejerciendo los recursos finan-

cieros de manera racional, realista y austera bajo criterios de utilidad pública (al menos se tenía la intención formal).

Se dice que se ha dado origen a un proceso único de desarrollo en el cual se da una compatibilidad de los propósitos de la federación, del Estado y de los municipios y se asegura la instrumentación de estrategias también únicas pero compartidas. Por lo anterior, el contenido y la estructura del convenio se modifican, para empezar la consolidación de ese proceso único de desarrollo. Así, se define por primera vez al Sistema de Planeación de Tabasco como vertiente estatal del Sistema Nacional; se explica su funcionamiento completo a partir de la recopilación de información para formular planes y programas y se concibe la ejecución de éstos como la suma de los esfuerzos y de los recursos de los tres niveles de gobierno; se describen las etapas de evaluación y control; se señalan los componentes del SIESPLADE y se describen lugares y papel que desempeñan los sectores público, privado y social dentro del COPLADET; se convienen estrategias y líneas de acción específicas que comprenden las prioridades sectoriales para el desarrollo regional y las prioridades estatales, pero con un sentido integral; se favorece e impulsa una mayor coordinación de acciones entre los niveles de gobierno.

El capitulado del convenio de 1985 es el siguiente: i) Disposiciones Generales; ii) de la descentralización de la administración pública federal; iii) de las prioridades sectoriales; iv) del Sistema Estatal de Planeación Democrática; v) de las estrategias para el desarrollo estatal; vi) de los programas de desarrollo regional y de su financiamiento; vii) de los programas de coordinación especial y viii) estipulaciones finales. (ver documento fuente).

En 1986 se publica el Convenio Unico de Desarrollo en el diario oficial del 15 de agosto y su vigencia partiría desde el 1º de enero de ese año, se plantea que el CUD 86 representa la continuación del proceso de descentralización que se inició en 1983, ya que cada convenio ha significado, continúa diciendo el documento, a un tiempo la ratificación de los compromisos fundamentales y el paso siguiente; el CUD 86, se vincula con la reconstrucción nacional, como necesidad surgida por los problemas económicos y los sismos de septiembre de 1985, ésta reconstrucción exige el respaldo del ejecutivo estatal a la política económica del gobierno de la República y se traduce en un conjunto de medidas cuya aplicación permitiría a los ejecutivos federal y estatal enfrentar de manera coordinada la emergencia. En el documento se habla del SIESPLADE como mecanismo para coadyuvar en la reordenación económica y en el cambio estructural, y no sólo se constituye en instrumento de coordinación sino en garantía de que en Tabasco se aplicarán los criterios económicos indispensables para vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento.

Como punto central del CUD 86, se encuentra la descentralización y se entiende como un proceso gradual y sistemático, en el que importa mucho la coordinación de voluntades; por ello la descentralización es unión, continúa diciendo el documento, de esfuerzos y de tiempos para lograr que el Estado, asuma mayores funciones para impulsar el desarrollo integral de Tabasco, es así como quedan asentadas las líneas de acción, poniendo énfasis en el desarrollo rural. Por primera vez se incluye un capítulo dedicado a la concertación de acciones con los sectores social y privado que busca consolidar el carácter participativo de la planeación e incluir la orga

nización social como elemento de desarrollo del Estado, también se incluye el capítulo de fortalecimiento municipal que establece al municipio como la última fase del proceso de descentralización, en el que debe participar toda la población, por último en el convenio 86 se ratifican los instrumentos programáticos fundamentales y los métodos de control y evaluación que se han venido utilizando - para vigilar el cumplimiento de los compromisos por parte de la federación y el Estado.

El convenio nuevamente se divide en 12 capítulos que contienen 111 cláusulas, ya se han mencionado los cambios fundamentales del convenio respecto al de 1985, sin embargo es necesario destacar que - el objeto que se establece al nuevo convenio es la coordinación de acciones y recursos entre los ejecutivos federal y estatal para avanzar en el proceso de renovación nacional a través de la descentralización de mayores facultades al ámbito estatal, del fortalecimiento municipal y de la concertación de acciones con los sectores social y privado de la entidad, para apoyar con vigor, desde el ámbito local, las tareas de reconstrucción del gobierno de la República y el desarrollo integral de la entidad.

4.2.2. El Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).

En el gobierno anterior, como se ha señalado, existían los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en cada Estado (COPRODE) que habían sido creados entre 1970 y 1976, estos fueron modificados en 1981, es decir, se replantearon sus objetivos, funciones, fundamentos jurídicos y estructura de manera tal que se constituyeron en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), en los

cuales recaería la responsabilidad de planear de forma integral, - el desarrollo en cada entidad y se constituirían además en los órganos ejecutores a nivel regional del Sistema Nacional de Planeación.

De acuerdo a lo dicho, los Comités se establecen como organismos - públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, estos tenían como base legal los llamados Convenios Unicos de Coordinación que eran firmados por los Estados y la federación, ya que en él se estipulaba que el Comité sería la única instancia formal aceptada por los tres niveles de gobierno para coordinar sus acciones, dentro de un cuerpo ordenado de objetivos, estrategias y metas.

En el gobierno de Miguel de la Madrid, se retoma esta idea, puesto que en el documento del Sistema Nacional de Planeación se establece que el COPLADE constituye el mecanismo más importante para la - coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo; de igual - forma representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada entidad (24).

Con el cambio de gobierno en el Estado de Tabasco, que se realiza en enero de 1983 y coincide con el cambio a nivel federal, se plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación con el fin de establecer congruencia entre el Sistema Nacional y el Estatal de Planeación, creado de acuerdo a los lineamientos nacionales. para ello se convino en reconocer al COPLADET como instrumento

(24) S.P.P. El Sistema Nacional ... Op. cit. p.85.

idóneo para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal y se le otorga a éste la atribución de coordinar todos los programas de inversión pública federal en la entidad con los programas propios del gobierno del Estado⁽²⁵⁾. También éste organismo se establece como el vínculo entre el Sistema Nacional y Estatal de Planeación. Dadas las nuevas atribuciones, se reestructuró el organismo a nivel interno para hacer frente a sus nuevas obligaciones, por ello, se modifican los subcomités sectoriales existentes de acuerdo a la nueva estructura orgánica de la administración pública estatal (6 sectores), quedando como coordinadores de cada subcomité los titulares de las dependencias del ejecutivo local y los delegados de la administración pública federal como secretarios técnicos; en lo relativo a los subcomités municipales se mantuvo la estructura, quedando establecidos 17 de acuerdo al número de municipios existentes en el Estado; la coordinación recaía en los presidentes municipales y los diputados locales fungirían como consejeros técnicos; desaparecen los cinco subcomités financieros y se establece un grupo de vigilancia al ejercicio del gasto público en el Estado (Secretaría de Finanzas, Secretaría de Programación y Contraloría General del Estado) y se mantiene el subcomité mediante el cual se encauza la participación de los sectores privado y social en las tareas de la planeación local.

Existe un aspecto significativo que se puede resaltar en esta nueva concepción del COPLDET, este es el deslinde de responsabilidades, ya que antes la coordinación general del COPLADET recaía sobre el Delegado Regional de la S.P.P. que además fungía como secre

(25) S.P.P.Revista de ... suplemento al #13. Op. cit. p.III.

tario técnico del comité, por ser representante de la administración pública federal, así la reestructuración de 1983, estableció a la Coordinación General del Comité como órgano con autonomía relativa que solamente se encargaría de cuidar el proceso de planeación en el Estado, lo cual repercutió en la estructura del Comité al responder únicamente al cumplimiento de las actividades de planeación (26).

En el Convenio de 1985, se especifica la estructura del COPLADET - siendo la siguiente: Un presidente que sería el Gobernador del Estado; un Secretario Técnico, el Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto; un Coordinador General; seis Subcomités sectoriales cuyo coordinador de cada uno sería el titular de las dependencias del ejecutivo estatal según el sector y los delegados de la administración pública federal fungirían como secretarios -- técnicos; diecisiete subcomités municipales coordinados por los -- presidentes municipales y como consejeros los diputados locales; - cinco subcomités especiales: el de Cultura, el de Educación Superior, el de Etnodesarrollo, el de Evaluación y Control y el de los sectores social y privado, en éstos últimos concurren las diversas entidades y organismos federales relacionados con su campo de acción o su ámbito sectorial. Los sectores que se establecen dentro de la estructura de los subcomités son: agropecuario, pesquero y forestal; comercio, fomento industrial y turismo; educación, cultura y recreación; salud y seguridad social; comunicaciones, asentamientos y obras públicas; y trabajo y previsión social. (27) En el Convenio de 1986, se mantiene la misma estructura y funciones.

(26) S.P.P..Revista de ... suplemento al #13. Op. cit. p.IV.

(27) Compárese con el documento fuente.

4.2.3. El Convenio Unico de Desarrollo Municipal.

El último instrumento al cual nos referiremos es el Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM), considerado como un complemento al Convenio Unico de Desarrollo (CUD), ya que en él se establecen las relaciones de coordinación entre el gobierno estatal y cada uno de los gobiernos municipales.

Partiendo del fortalecimiento municipal plasmado en el Convenio Unico de Desarrollo como política a desarrollar para lograr una sociedad más justa y de la importancia que los ejecutivos federal y estatal reconocieron en la actividad de los Ayuntamientos, se vio la necesidad de crear una base jurídica mediante la cual se establecieran los compromisos de coordinación de acciones gubernamentales entre el Estado y los municipios, ya que debían constituirse en un esfuerzo común para lograr la definición y el establecimiento de una estrategia única de desarrollo.

El fortalecimiento municipal se ha visto como una de las soluciones a los problemas del país, ya que es el municipio donde los ciudadanos pueden tener mayor oportunidad para participar activamente en las decisiones que los afectan de manera directa, por esto, las autoridades municipales pueden mantener una estrecha vinculación y comunicación con la ciudadanía y conocer por tanto los problemas que inciden en la comunidad y buscar las soluciones más viables. Así, el CUDEM establece que en él convergen las voluntades políticas del gobierno estatal y de los municipios del mismo Estado, como representantes del pueblo tabasqueño, para trabajar organizada y coordinadamente por el desarrollo integral de la entidad y para compatibilizar sus esfuerzos y racionalizar sus recursos a través

de una eficaz planeación democrática. Se incluye también el objeto del convenio que es: "impulsar y fomentar el desarrollo integral - de la entidad y sus municipios, mediante la coordinación de los Gobiernos Estatal y Municipal, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la Planeación Estatal del Desarrollo, la Planeación Municipal del Desarrollo, la descentralización de la actividad estatal, y el fortalecimiento municipal, encaminados a obtener una sociedad más igualitaria" (28).

El convenio se encuentra dividido en nueve capítulos cuya denominación es la siguiente: i) estipulaciones generales; ii) de la planeación democrática en los municipios; iii) de la descentralización de la actividad estatal; iv) de los programas de desarrollo socioeconómico; v) de los programas sectoriales municipales; vi) del financiamiento de los programas; vii) de la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios publicos; viii) de la revisión y evaluación del convenio y ix) estipulaciones finales. (29)

Finalmente mencionaremos que estos convenios, de acuerdo al CUD, - fueron formulados y firmados en el seno del COPLADET puesto que se sigue reconociendo como instancia única de coordinación entre los 3 niveles de gobierno; estos convenios fueron firmados por el Gobernador del Estado, los secretarios a nivel estatal y los presidentes municipales y como testógo de honor, el Presidente de la República.

4.3. El Sistema Estatal de Planeación Democrática.

(28) Consultese documento fuente. (CUDEM-85).

(29) Consultese documento fuente. (CUDEM-85).

El año de 1983 representó, al igual que en el nivel federal de gobierno en 1982, renovación de los poderes en el nivel estatal, y - si consideramos las características reales de nuestro sistema político, las campañas políticas se rigieron por estrategias semejantes, puesto que tenía que existir una congruencia de los planteamientos de los candidatos a ocupar el poder ejecutivo en los niveles de gobierno. Por ello, del mismo modo en que en el nivel federal se establece primero, la consulta popular para recoger las demandas de la población y posteriormente se crean los foros de consulta popular permanente para el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación, en el nivel estatal se utilizan los mismos mecanismos para la creación del Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE), el cual se define como: " la estructura jurídica y administrativa que canaliza los esfuerzos estatales para el desarrollo con una jerarquización de prioridades que promueve la consecución de metas comunes a las tres instancias de gobierno y a los tres sectores de la economía" (30).

Para darle una estructura semejante a la presentación del SIESPLADE en relación al Sistema Nacional, se hablará de la instrumentación jurídica que se realizó para darle legalidad al sistema, después veremos los aspectos teóricos del sistema para concluir en los aspectos prácticos del mismo.

4.3.4. La instrumentación jurídica.

Las acciones que se realizaron en este sentido, fueron la modificación a la Constitución del Estado, la creación de la Ley Estatal -

(30) S.P.P. Revista de Planeación ... Op. cit. p. IV.

de Planeación, la modificación a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco y como se mencionó, la modificación del Convenio Unico de Coordinación quedando el Convenio Unico de Desarrollo, el reconocimiento del COPLADET como instrumento formal de coordinación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno y la creación del Convenio Unico de Desarrollo Municipal.

4.3.1.1. Modificaciones a la Constitución Local.

Con el fin de establecer una congruencia con las acciones a nivel federal, el ejecutivo estatal envió al Congreso Local una iniciativa para reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en materia económica, de esta manera podemos destacar los artículos que tienen importancia para la planeación del desarrollo en el Estado, estos son el 36, 51, 65 y 76.

Principiaremos con el 76, ya que en él se destaca la rectoría del estado en la economía, así dice que ⁽³¹⁾ corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su régimen democrático también establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica estatal; se establece que participarán en el desarrollo económico con responsabilidad los sectores social, privado y público; el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas definidas en la Constitución; plantea que la ley precisará las formas de participación social en esas áreas estratégicas, también fijará los mecanismos que faciliten la organi-

(31) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicaciones del Gobierno del Estado. artículo.76. p.50.

zación y expansión de la actividad económica del sector social; alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá condiciones para el establecimiento y desenvolvimiento de la empresa privada; se habla de que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización Política, Social y Cultural del Estado; destaca que los fines del proyecto estatal contenidos en la constitución determinarán los objetivos de la planeación, ésta será democrática buscando la participación de los diversos sectores y recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo; de acuerdo a ello habría un plan estatal de desarrollo que sería obligatorio para la administración pública del Estado; se plantea que el ejecutivo establecerá los procedimientos de participación y consulta popular en el SIESPLADE así como los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, de igual forma establecerá los responsables del proceso de planeación y las bases de coordinación con los gobiernos municipales, los sectores privado y social. Se establece la coordinación con la federación para promover el desarrollo rural integral, para fomentar la actividad agropecuaria y forestal, el impulso de la organización para la producción, industrialización y comercialización necesaria en la economía estatal; finalmente se habla de la administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos asignados a cada órgano de gobierno, apoyando con ello la llamada renovación moral de la sociedad planteada por el gobierno de la República.

En el artículo 36 que se refiere a las facultades del Congreso, se plantea en la fracción primera que (32) éste expedirá, reformará y derogará las leyes y decretos para la mejor administración del Estado, planeando su desarrollo económico y social; asimismo en la fracción novena se estipula como atribución del mismo la de expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en especial las que se refieren al abasto y a otras que tengan como finalidad la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios socialmente necesarios en la entidad; por último, en la fracción décima primera se asigna la facultad de autorizar al ejecutivo para que celebre contratos con los demás Estados y con la federación sobre asuntos relacionados con la administración y aprobarlos o no.

El artículo 51 establece las facultades y obligaciones del gobernador, así, en la fracción décima cuarta se establece que (33) formulará el Programa Anual de Gobierno de acuerdo a un estudio que para tal efecto se elabore mediante una adecuada planificación, en el que se jerarquicen las necesidades públicas a satisfacer, buscando con el mayor rigor el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles; la fracción décima quinta dice que coordinará la inversión pública estatal y municipal para los efectos de la fracción anterior y propiciará su armonización con los programas del Gobierno Federal; finalmente la fracción décima sexta plantea que promoverá la inversión de todos los sectores de acuerdo al Programa de Gobierno, con sentido social que genere empleos y propicie el desarrollo económico.

(32) Constitución ... Op. cit. art.36. p.16.

(33) Ibidem. art.51. p.28.

Por último el artículo 65, que se refiere al municipio libre y a las facultades que tienen los ayuntamientos, en la fracción tercera se establece la facultad de elaborar, dentro del Sistema Estatal de Planeación, sus planes municipales trianuales y sus programas operativos anuales; los Planes Municipales de Desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio; se establece la obligatoriedad del Plan y los programas para la administración municipal, asimismo se plantea la concordancia con el Plan Estatal y con el Nacional de Desarrollo; en la fracción cuarta se habla de la posibilidad de coordinación con el Gobierno del Estado para participar en la planeación estatal del desarrollo para dar congruencia a los planes municipales y estatales, también se habla del establecimiento de Convenios Unicos de Desarrollo Municipal (CUDEM); en la fracción sexta se establece que la Legislatura del Estado aprobará la leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisará las cuentas públicas en relación a los planes municipales y a sus programas operativos anuales; de igual forma se plantea que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos sobre la base de sus ingresos disponibles en concordancia con el plan municipal y los programas operativos anuales, también para la presentación de la cuenta pública a revisión del Congreso local se acreditarán las erogaciones con la documentación respectiva y con el avance de las metas propuestas en el Plan Municipal y los PCA's.

4.3.1.2. La Ley Estatal de Planeación.

El día 13 de julio de 1983 se publica en el periódico oficial del

Estado de Tabasco la Ley Estatal de Planeación (anexo IV.6), en -- los considerandos se habla de las modificaciones a la Constitución Política Local en lo que se refiere a la rectoría del desarrollo - por parte del Estado y a las prevenciones de la organización de un sistema de planeación democrática; se establece que esta ley consti- tituye el instrumento eficaz y local que legitima las acciones del gobierno del Estado y los municipios, permite que haya una partici- pación abierta y directa de todos los sectores de la sociedad en - el establecimiento de las políticas y estrategias del desarrollo a través de la consulta popular; permite que el gasto público se o-- riente en congruencia con los objetivos del desarrollo y que haya_ manejo transparente de la cosa pública; se dice que la vigencia -- del Plan Estatal será limitada a un período gubernamental y deberá tener congruencia con el Plan Nacional y los planes municipales, - asimismo en el Plan estatal y los municipales se establecerían los programas sectoriales, municipales, regionales y especiales que de- bían ser elaborados. Se resume que: "la ley establece normas y --- principios conforme a los cuales se llevará a cabo el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo; la obliga--- ción de la participación popular en la planeación y las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación_ Democrática" (34).

Al igual que la Ley de Planeación Nacional, ésta ley se compone de siete capítulos los cuales contienen 62 artículos, puede verse que son más que los de la ley a nivel nacional debido a que se inclu-- yen los aspectos municipales en artículos adicionales, pero en lo_

(34) Ley Estatal de Planeación. Periódico Oficial del Estado de Ta- basco. 12-VII-83. p.6. Considerandos.

general, es muy semejante; así los capítulos se denominan de la siguiente manera: 1) Disposiciones generales; 2) Sistema Estatal de Planeación Democrática; 3) Participación social en la planeación; 4) Planes y programas; 5) Coordinación; 6) Concertación e Inducción y 7) Responsabilidades. (Compárese con el documento fuente).

En el capítulo primero se habla, al igual que en la nacional, que lo establecido en la ley es de orden público e interés social y los objetivos son los mismos que aparecen en la ley a nivel federal adaptados al nivel estatal ya que se incluye lo relativo a la planeación municipal. Se estipulan los principios en los cuales se basaría la planeación del desarrollo estatal y su definición es la que sigue: "la ordenación racional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del ejecutivo estatal y de los ayuntamientos, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del Estado de acuerdo a las normas, principios y objetivos que la Constitución Federal y Estatal y las leyes de la materia establecen" (35).

Existe una diferencia importante en relación con la ley a nivel nacional y es que mientras en esta se plantea que el Presidente remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión y de igual forma de acuerdo a las atribuciones que tiene el legislativo formularía las observaciones que estimara convenientes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio plan, en la ley estatal se limita la participación del congreso ya que sólo el gobernador del Estado remitirá el Plan Estatal, los programas operativos anuales, sectoriales, regionales y especiales al Congreso del Esta

(35) Ley Estatal ... Op. cit. art.3º. p.7.

do para su conocimiento y también los presidentes municipales enviarán sus respectivos planes y programas para su conocimiento; -- por otro lado, mientras el ejecutivo federal está obligado a presentar un informe de avances de las acciones y los resultados de la ejecución del Plan y los programas en marzo, el cual es adicional al informe de gobierno, el ejecutivo estatal no está obligado a realizar ésta acción lo que demuestra la escasa o limitada capacidad de influencia o decisión por parte del legislativo del Estado, así se refleja lo que a nivel nacional se denomina presidencialismo, que es el predominio del poder ejecutivo sobre los demás poderes.

En el primer capítulo también se señala que las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación estatal del desarrollo, ésto es aplicable también para la administración pública paraestatal.

En el segundo capítulo se establece que todas las dependencias de la administración pública estatal y los municipios llevarán a cabo la planeación del desarrollo estatal mediante el SIESPLADE en concordancia con el Sistema Nacional, ésto se realizaría a través de las unidades de planeación con las que contara cada dependencia; las disposiciones reglamentarias serían las que contendrían las -- normas de organización y funcionamiento del Sistema; se plasma la responsabilidad de las diversas dependencias en el establecimiento del Sistema, es decir, se asigna, como en el nivel federal, a tres dependencias los aspectos normativos (Secretaría de Finanzas, Secretaría de Programación y Contraloría General del Gobierno) y que se integran en el COPLADET y los aspectos de apoyo operativo a las

dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como la responsabilidad que tienen las dependencias de la administración pública estatal y las entidades paraestatales; por último, se plantea que el gobernador podrá establecer comisiones intersecretariales para atender aspectos específicos de la planeación estatal, éstas pueden contar con subcomisiones para elaborar programas especiales, tanto las comisiones como las subcomisiones formarían parte del COPLADET.

El tercer capítulo define la participación social en la planeación, en éste se plasma la idea de la participación y consulta de los diversos grupos sociales, para que con estas opiniones se pudiera elaborar el Plan Estatal, los planes municipales y los programas necesarios; de la misma forma se habla de los foros de consulta popular permanente para efectos de la planeación democrática y participativa.

En el capítulo cuarto se establece la limitante respecto a la vigencia del Plan Estatal de Desarrollo y de los planes municipales, ya que para el primero se establecen seis años y para los segundos tres, es decir, lo que dure el periodo constitucional del gobierno que lo elabore; por otro lado se plantea que su formulación debía realizarse los 6 y 4 meses iniciales de gobierno respectivamente; también se plasma el contenido que debe incluirse en los planes -- (objetivos, estrategia, prioridades del desarrollo, instrumentos, recursos y responsables de su ejecución); se habla de que lo que se establezca en el Plan Estatal regiría el contenido de los programas que se generen en el Sistema, por su parte lo que se incluya en los planes municipales regirán el contenido de los Programas Operativos Anuales, siempre en concordancia con el Plan Estatal y

con el Plan Nacional.

En éste capítulo también se establece que los planes indicarán los programas sectoriales, municipales, regionales y especiales que se deban de formular y que deben tener congruencia con el Plan Nacional; al igual que los planes su vigencia está limitada al periodo de gestión gubernamental. Se incluye el contenido que deben de tener los programas mencionados, incluyendo los programas institucionales. Se habla de que los programas operativos anuales servirán para la integración del anteproyecto de presupuesto anual y regirán durante un año, asimismo se deberá especificar las acciones de coordinación entre federación, estado y municipio, así como las acciones de concertación e inducción con los grupos sociales.

Los programas institucionales se someterán a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector o al ayuntamiento respectivo según sea el caso. Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del gobernador, en el seno del COPLADET, por parte de la dependencia coordinadora del sector que corresponda. El Plan Estatal, los municipales y los programas que se deriven de ellos deberían ser publicados en el periódico oficial, lo cual no se realizó en la práctica.

El capítulo quinto y sexto, al igual que en el nivel federal, establece las características que asumirán las relaciones de concertación e inducción y de coordinación dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, esto es, la forma en que se relacionará el sector público estatal con los niveles federal y municipal y con los sectores social y privado.

El último capítulo, estipula las responsabilidades en las que incurrirán los servidores públicos que no cumplieran la ley.

4.3.1.3. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco

Una de las acciones iniciales del nuevo gobierno, fué la modificación de la Ley que establece la organización del ejecutivo estatal en Tabasco, lo anterior, con el fin de adecuar la estructura a las nuevas necesidades que se presentaban.

La nueva ley se publica mediante decreto el día 1º de enero de --- 1983 en el periódico oficial del Estado, en la exposición de motivos se plantea que "para manejar las circunstancias económicas del modo más ordenado posible se requiere de una administración pública moderna, comprometida con los programas y proyectos definidos - mediante la planeación democrática... y consciente de que la solución de los problemas ha de plantearse dentro de una perspectiva global y a largo plazo" (36). En esta ley se busca incrementar la capacidad de la administración pública para promover el desarrollo económico y social por medio de una mayor racionalidad y coordinación de las actividades gubernamentales; por ello se propone la creación de la Secretaría de Programación, cuyas funciones principales eran planeación y coordinación interna y externa. También en la exposición de motivos se plantea la necesidad de que las entidades del sector público paraestatal se coordinen con las dependencias de mayor afinidad funcional del sector central. Por su parte se fortalecen las funciones de la Contraloría General del Estado y se le da, en la estructura orgánica, el nivel de secretaría (vigilancia sobre la ejecución y resultados de los programas). La ley a la cual hacemos referencia está integrada de tres capítu-

(36) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. Exposición de Motivos. Periódico Oficial 1º-I-1983.

los denominados: i) del ejercicio del poder ejecutivo; ii) de las dependencias; y iii) de sus funciones.

En lo que se refiere a los aspectos de planeación, en el artículo 15º, se establece que las dependencias de la administración pública estatal deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de desarrollo establezca el gobernador.

En el artículo 24 se incluyen las funciones de la Secretaría de Programación, destacando por su importancia las siguientes: elaborar con la participación de las demás dependencias, los programas estatales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social; elaborar el programa del gasto público; establecer la coordinación de los programas federales, estatales y municipales; implementar el sistema de presupuesto por programas; coordinar la ejecución de los programas de inversión pública del gobierno estatal; proporcionar asesoría y apoyo técnico a los municipios; establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental y de estadística general del gobierno del Estado, de común acuerdo con la Contraloría General y recabar los datos del movimiento general de la administración pública estatal que sirvan de base para el informe anual del gobernador.

En el artículo 25 finalmente, se estipulan las funciones de la Contraloría General de Estado, podemos destacar como funciones relacionadas con la planeación las siguientes: establecer y operar sus sistemas de control y evaluación del gasto público en relación al presupuesto de egresos, las políticas y programas gubernamentales; fijar las normas de control, fiscalización, contabilidad y audito-

ria que deben observar las dependencias del ejecutivo; vigilar el cumplimiento de las políticas y de los programas establecidos por el gobernador; vigilar y controlar el gasto público para lograr el máximo rendimiento de los recursos del erario y el adecuado equilibrio presupuestal y por último, informar anualmente al titular del ejecutivo del resultado de las evaluaciones realizadas y proponer las medidas correctivas que procedan.

4.3.2. Concepción del Sistema.

Al igual que en el nivel federal o nacional, la planeación se entiende como un sistema y ha sido definido como ya se dijo anteriormente, como: la estructura jurídica y administrativa que canaliza los esfuerzos estatales para el desarrollo, con una jerarquización de prioridades que promueva la consecución de metas comunes a las tres instancias de gobierno y a los sectores de la economía.

En mayo de 1983, se realizó una reunión plenaria para instalar el Sistema Estatal de Planeación Democrática en el seno del COPLADET. en su discurso, el Gobernador del Estado planteó que "el sistema comprenderá la institucionalización de acciones obligatorias para el sector público; acciones de coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal; acciones de concertación con los sectores social y privado; y finalmente, acciones de inducción para el comportamiento de estos dos últimos sectores" (37). Con lo anterior

(37) Planeación Democrática. El Sistema Estatal de Planeación Democrática. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco. -- p.22. (Asamblea plenaria del COPLADET para instalar el SIES--PLADE y los foros de consulta popular. 9-V-83. Tabasco).

se buscaba la vigorización de la economía mixta y el fortalecimiento de la rectoría del Estado.

Por otro lado, se establece que la organización del proceso de planeación estatal, que comprendía cuatro fases: formulación, instrumentación, control y evaluación de planes, programas y proyectos, se realizaría en tres niveles: global, sectorial-institucional y municipal. El nivel global comprende las actividades de planeación que abarcarían a toda la entidad, a dos o más sectores y a dos o más municipios; en el nivel sectorial-institucional, se incluyen las actividades de planeación que atenderían los aspectos específicos de las acciones económicas y sociales propuestas por cada sector y daría el marco a través del cual se coordinarían los sectores; por último, el nivel municipal, contendría las actividades de planeación de cada municipio del Estado (38).

Por su parte, el Convenio Único de Desarrollo fue considerado como el eje medular del SIESPLADE ya que sería el instrumento de mayor importancia para buscar la coordinación de las actividades de planeación en los tres niveles de gobierno y fortalecer el desarrollo regional (39). Asimismo, como se mencionó antes, el COPLADET sería el instrumento mediante el cual se propiciaría la congruencia de las acciones del gobierno y de los particulares y el sector social por ello en su seno se definirían las funciones y responsabilidades de todos los sectores en las tareas de Planeación Estatal.

El objetivo fundamental que se buscaría con la creación del SIESPLADE sería la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco, que sería el documento fundamental en el que se establecerían

(38) Planeación ... Op. cit. p.p.24-25.

(39) Ibidem. p.26.

las prioridades, los propósitos, las políticas, los programas y los principales proyectos de la estrategia del desarrollo; además normaría de manera obligatoria a todos los instrumentos de planeación que elaboraría el sector público a través del COPLADET. La estrategia del desarrollo sería el marco adecuado tanto para la asignación de recursos como para la aprobación de proyectos, además establecería responsabilidades para cada nivel de planeación, para la ejecución de cada programa específico. Por último se habla de que carecería de sentido la planeación si se redujera a la formulación de documentos en el escritorio, por ello, la esencia democrática de ésta radica en que si las prioridades del desarrollo las fijaba el pueblo, las estrategias las establece el gobierno, por tanto, el SIESPLADE supone institucionalizar la participación popular en Tabasco mediante los Foros de Consulta Popular permanente, coordinados y organizados por el COPLADET(40).

Como se ha mencionado, el proceso de planeación estatal, constaría de cuatro etapas: la formulación, que se refiere a la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, los Planes Municipales y los programas y proyectos que se elaborarían en el seno del sistema; la instrumentación, que se relaciona con el establecimiento de los Programas Operativos Anuales Estatales (POAE), en estos se incluirían las acciones de planeación, de coordinación, de concertación y de inducción, también las actividades de ejecución y deslinde de responsabilidades en el proceso; el control, en el cual se incluyen las tareas de seguimiento y análisis del proceso y la realización de acciones planeadas para detectar y corregir desviaciones e insuficiencias; por último, la evaluación, en la cual se examinarí

(40) Planeación ... Op. cit. p.27.

an las previsiones y los resultados del plan y los programas, con el fin de retroalimentar el proceso.

Con el fin de reforzar las tareas de planeación, en el año de 1984 se realizaron modificaciones al sistema, para ello, los esfuerzos se canalizarían a la formulación de cuatro programas denominados - normativos de desarrollo, éstos se derivarían de las líneas de acción generales del PLED, contendrían previsiones de estrategia y de táctica específicas, para fortalecer la planeación del desarrollo del Estado (41).

Para concluir este apartado, mencionaremos que en 1985, según el - Convenio Único de Desarrollo, en el capítulo cuarto se plantea que el SIESPLADE continuaría funcionando mediante cinco etapas, lo --- cual hace ver que se modifica nuevamente el sistema al aumentársele una etapa, ésta es la relativa a la información, para ello, se acuerda que se realizarían las acciones necesarias para la crea--- ción, operación y consolidación del subsistema de información estatal, que en el COPLADET, deberá captar y procesar la información - generada a nivel local. Cabe destacar que en este mismo convenio - se reconocen como instrumentos fundamentales del SIESPLADE: el --- Plan Estatal de Desarrollo, a los Planes Municipales y a los Pro-- gramas Normativos de Desarrollo.

4.3.3. La Práctica de la Planeación en Tabasco.

Como se ha visto en los puntos anteriores, la planeación en Tabasco no se dió de manera integral al principio, sino que se tenido - todo un proceso de formación, a la vez que se ha aplicado en la --

(41) S.P.P. Revista de Planeación ... Op. cit. p.XV.

práctica, la teoría que al inicio del presente régimen gubernamental se tenía; de acuerdo a lo mencionado, podemos ver que poco a poco se ha ido tratando de consolidar el Sistema Estatal de Planeación Democrática, sin embargo veremos lo que a nuestro entender ha fallado en el aspecto práctico; primero se describirán de manera general las acciones que se han realizado en el sentido de la aplicación y puesta en marcha del SIESPLADE.

Hemos mencionado que la planeación en el régimen, se fundamentó en la participación de los diversos sectores que intervienen dentro de la economía a través de la consulta popular, así, en la campaña política realizada por el entonces candidato a gobernador del Estado se tomaron las demandas, aspiraciones y propuestas del pueblo, al menos así se dijo, ésta información se sistematizó por primera vez dando como resultado el llamado Plan de Gobierno que fué elaborado por el CEPES (Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales) del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), éste fué el punto de partida de las tareas de planeación realizadas en el Estado de Tabasco; por otro lado se vió la necesidad de establecer los Programas Mínimos de Acción concertados con cada uno de los municipios del Estado, con el fin de elevar los niveles de bienestar, en éstos programas se establecía el compromiso por parte de los municipios de desarrollar unas acciones mínimas para apoyar el desarrollo del Estado en su conjunto.

A partir de la información que se tenía en el Programa de Gobierno y con el establecimiento de los Foros de Consulta Popular permanente, se elaboró el Plan Estatal de Desarrollo, mismo que fué presentado el día 18 de julio de 1983. La elaboración del Plan constó de tres fases, la primera, consistió en la tarea de recabar las deman

das de la ciudadanía y sus propuestas e inquietudes, éstas se habían manifestado como dijimos en la Consulta Popular realizada en las campañas presidencial y para gobernador y en los foros permanentes establecidos en el marco del SIESPLADE; la segunda se refiere al procesamiento de esa información en el seno del COPLADET, que como vimos, agrupa a las diversas dependencias del sector público tanto federales, como estatales y municipales y a los organismos de los sectores social y privado; la última fase, se relaciona con la coordinación intersectorial de los esfuerzos de todas las dependencias de la administración estatal, con el fin de instrumentar las estrategias de desarrollo.

El Plan Estatal de Desarrollo (PLED), consta de tres partes, que según se dijo en la presentación, responde a las preguntas: que somos, que queremos y como vamos a lograrlo⁽⁴²⁾. La primera parte -- del Plan, se divide en dos capítulos que contienen las aspiraciones del pueblo y el análisis de los recursos con que se contaban y los problemas que se habrían de afrontar para avanzar en la consecución de lo planteado por la población; en el primer capítulo se incluyen los principios políticos que han regido y forjado al Estado de Tabasco como libre y soberano, asimismo se establece la adopción de los siete criterios básicos y rectores que el Gobierno Federal definió, en el segundo capítulo, se contiene un recuento crítico del potencial de desarrollo de Tabasco, éste diagnóstico plantea dos caminos que se pueden seguir: i) la consolidación de las pautas actuales relativas a la explotación petrolera y la agricultura y ganadería de siempre; o ii) la ampliación y enriquecimiento

(42) Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988, Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Presentación. p.II. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco.

de la estructura productiva para modificar las tendencias de la --
distribución y utilización del ingreso (43).

La segunda parte del PLED, contiene los propósitos nacionales, los
propósitos y objetivos de Tabasco y su estrategia de desarrollo; a
sí, se habla de las dos grandes líneas de acción o de estrategia -
que contiene el Plan Nacional (la reordenación económica y el cam-
bio estructural), de estas se desprende la estrategia para la re--
gión sureste que es: "modular el impacto físico y social del petró-
leo, establecer las condiciones para la recuperación de los recur-
sos renovables, elevar el nivel de vida de las comunidades margina-
das y compatibilizar sus identidad cultural con las acciones del de-
sarrollo" (44). El propósito que se establece para Tabasco en el --
Plan Estatal es el siguiente: "sustentar el desarrollo social a tra-
vés de la redistribución de la riqueza por la generación de emple-
os, el aumento de la producción, la organización de una sociedad -
más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justi-
cia y la seguridad sociales" (45).

En base al propósito, se definieron tres grandes objetivos: i) pro-
ducir el cambio estructural; ii) reorientar las tendencias del --
crecimiento urbano-industrial y; iii) fortalecer la instancia muni-
cipal (46). Para cumplir con éstos, y con el fin de cumplir con ---
tres compromisos que son solidaridad con el Gobierno de la Repúbli-
ca asumiendo el papel que corresponde en la región sureste; inte-
gración de las múltiples comunidades dispersas y brindar a todos -

(43) Plan Estatal ... Op. cit. p.II.

(44) Ibidem. p.III.

(45) Ibidem. p.42.

(46) Ibidem. p.p. 42, 44 y 45.

los tabasqueños niveles de bienestar homogéneos y acordes a sus capacidades, se establecieron dos líneas de estrategia que son el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias; la primera debería considerar los impactos que los sectores habían generado en el interior del Estado, de esta forma las acciones de cada sector se definirían en función de las restantes, partiendo de la producción primaria, así de esta manera, se evitaría el vicio de que cada sector actuara desvinculado de los demás, de modo que al cumplir sus propias metas, se generarían demandas hacia una oferta inexistente. Por su parte, la segunda línea de estrategia, proponía constituir a la pequeña comunidad en la fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propias de Tabasco, para lograr un desarrollo homogéneo, ésta integración se realizaría en la práctica formando los llamados centros integradores de la actividad económica y social, para lo cual se considerarían tres criterios fundamentales: la población, el territorio y la producción, identificando a cada centro integrador como agrícola, pecuario, pesquero o forestal, según su producción (47).

Por último, la tercera parte del Plan, establece la instrumentación de la estrategia, ya que definía la política económica que llevaría a cabo el ejecutivo del Estado para dar cumplimiento a las demandas de la ciudadanía. Esta tercera parte se divide en 3 grandes capítulos denominados: i) política económica; ii) políticas regionales y iii) políticas sectoriales. El primer capítulo plantea las orientaciones generales que guiarían el manejo de tres herramientas de política económica: el gasto público, la empresa -

(47) Plan Estatal ... Op. cit. p.p. 46 y 47.

pública y la sectorización municipal. Estas herramientas se supeditarían según el PLED a cuatro lineamientos que serían: "estimular a la población para que desarrolle sus capacidades hacia la autosuficiencia de la entidad, a través del impulso a los sectores social y privado; elevar la producción y la productividad, mediante acciones de coordinación, concierto e inducción, que promuevan el pleno desarrollo de las potencialidades del Estado; mejorar la distribución del ingreso para garantizar niveles mínimos de bienestar a todos los tabasqueños y procurar la elevación del ingreso buscando - su equilibrio entre grupos y regiones del Estado"(48).

El segundo capítulo, políticas regionales, establece la instrumentación regional de las dos líneas de estrategia, ya que con la explotación petrolera se dieron desequilibrios en el crecimiento económico y social en Tabasco, de tal forma que se conformaron dos -- Tabascos, uno denominado el del Grijalva y otro el del Usumacinta; el primero más desarrollado debido al impacto de la actividad petrolera y el segundo recibiendo pocos beneficios de ésta.

De acuerdo a lo anterior, el capítulo de políticas regionales, buscaba "integrar a los dos Tabascos en uno solo, bajo la estrategia - única de desarrollo integral, y eso sólo se podrá lograrse si el - sector primario retoma su función como punta de lanza de la economía local y si todas las acciones gubernamentales, estatales y municipales se integran en un único pero muy sólido esfuerzo"(49).

El último capítulo relativo a las políticas sectoriales, establece lineamientos para impulsar la producción agropecuaria, pesquera y forestal, alrededor de la cual girarían las demás actividades sec-

(48) Plan Estatal ... Op. cit. p.48.

(49) Ibidem. p.57.

toriales que son: Comercio, fomento industrial y turismo; Comunicaciones, asentamientos y obras públicas; Educación, cultura y recreación; Salud y seguridad sociales y Trabajo y previsión social.

En lo que toca a los Planes Municipales, cada ayuntamiento formuló su respectivo plan, y dado que tenía que guardar congruencia con los lineamientos establecidos a nivel estatal la estructura es muy parecida al Plan Estatal; así, se componen de tres partes: la primera, principios políticos y circunstancia económica y social; la segunda, estrategia del desarrollo y la tercera, instrumentación de la estrategia.

En el primer capítulo se incluye la filosofía política en lo referente a la política estatal, al desarrollo integral y a cada municipio en particular, por otro lado contiene la llamada circunstancia municipal, es decir, un análisis de los recursos con los que cuenta cada municipio y los problemas de estructura y circunstancia del municipio que habrían de afrontar. La segunda parte, se divide al igual que en el PLED, en propósitos del Estado, propósitos y objetivos municipales y estrategia para el desarrollo del municipio específico; el propósito es igual al establecido en el PLED pero a nivel municipal, por su parte, los objetivos municipales son tres: "i) elevar los niveles de bienestar socialmente necesarios para los habitantes del municipio; ii) asumir la responsabilidad y el compromiso de hacer del municipio un verdadero promotor de desarrollo y iii) redistribuir con mayor equidad los servicios públicos municipales, tanto en el medio rural como el urbano"(50). Por su parte, la estrategia se establece en cada municipio de acuerdo

(50) Plan Municipal de Desarrollo, Municipio del Centro. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco. IX-1984. p.52.

a sus características propias planteadas en el diagnóstico realizado y presentado en el plan.

Por último, la tercera parte está dividida en cinco capítulos que son: política de gasto público; políticas para el medio urbano; -- políticas para el medio rural; políticas sectoriales y política de servicios municipales.

Otra de las acciones que se realizaron para ir llegando al siguiente nivel de desagregación dentro del proceso de planeación, fué la formulación de los llamados Programas Sectoriales de Mediano Plazo (PROSEMEP's), que representaban al igual que los Planes Municipales de Desarrollo (PLADE) el nivel intermedio entre el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Operativos Anuales, es decir, entre las fases de formulación y las de ejecución y control, ya que los POA's constituyen los programas de inversión para el ejercicio fiscal siguiente. Dentro de los PROSEMEP's se traducirían los propósitos sectoriales asentados en el PLED al nivel de objetivos sectoriales generales y específicos, de igual forma pondrían énfasis en las líneas generales de acción señaladas en el Plan, para llevarlas a un nivel de metas concretas, sin embargo, sólo se logró la elaboración de una versión preliminar en virtud de diversos problemas técnicos específicos y de tiempo (51). De igual forma se menciona que éstos programas deberían ser congruentes con los que emitiera la federación, por lo que se consideró conveniente esperar a la publicación de éstos para asegurar la confluencia de acciones que había privado en las tareas de planeación en el Estado (52). Para 1984, se formularon los llamados Programas Normativos con los

(51) S.P.P. Revista de Planeación. Op. cit. p.XI.

(52) Ibidem. p.XI.

cuales se buscaba perfeccionar el Plan Estatal de Desarrollo, ya que establecen provisiones de estrategia y de tácticas específicas. Estos programas son cuatro, de los cuales dos son de carácter regional y dos de carácter especial, los primeros se refieren, de acuerdo a lo previsto en el PLED a los dos Tabascos, es decir, uno es para la región Usumacinta y el otro para la región Grijalva. -- Los segundos, los especiales, uno el de la Zona Costera de Tabasco y el otro al de Villahermosa, éstos se consideraron de gran importancia dadas las características que presentan y el impacto que -- pueden reflejar en el desarrollo del Estado de Tabasco; cabe aclarar que a pesar de que los programas contienen aspectos específicos del desarrollo la suma de éstos es complementaria y dá como -- consecuencia el establecimiento de políticas de desarrollo integral con énfasis en las regiones señaladas como prioritarias.

Por lo que toca al Programa Normativo de la Región Usumacinta, se trata de reactivar al sector primario local y de integrar a todas las comunidades dispersas de la región, en virtud de que los problemas principales de los habitantes de esta zona son la dispersión y la incomunicación durante lapsos prolongados y de ellas se desprenden los problemas productivos y de bienestar social; por ello, el propósito es superar estos obstáculos mediante la creación de centros integradores de actividad económica y social, basada en los tres criterios que se han mencionado: la población, el territorio y la producción.-(53)

Por su parte, el Programa Normativo de la Región Grijalva, busca rescatar la vocación productiva de la zona, en lo que se refiere a la producción de cacao, plátano, copra y pimienta a través del im-

pulso directo a estas actividades y del estímulo a la creación de una ganadería intensiva. También atendería los desequilibrios en el bienestar social de los municipios afectados indirectamente por las actividades petroleras. Por último, se buscaría crear las condiciones económicas, sociales y culturales que permitieran a la región ubicarse dentro del corredor petrolero que se contempla en el Programa de Desarrollo de la Región Sureste. (54)

El Programa Normativo para el Desarrollo de la Costa de Tabasco, busca superar las condiciones de marginación y de inactividad en el campo, en las áreas que PEMEX ha afectado, mediante el fomento de la producción primaria para arraigar a los campesinos desplazados por las industrias del petróleo y de la construcción. (55)

Por último, el Programa de Desarrollo de Villahermosa, haría planteamientos muy concretos para que constituyera una respuesta integral al propósito de hacer de Villahermosa el centro comercial y cultural del Sureste, de manera tal que beneficie al Estado y no acentúe los desequilibrios existentes; por ello se buscaría elevar la calidad de vida, fortalecer el fomento productivo, promover las áreas rurales del municipio del Centro y la conurbación de Villahermosa y conservar la ciudad. Hasta aquí, hemos mencionado las acciones realizadas en teoría, en la etapa o fase de formulación, -- posteriormente se verá lo que a nuestro entender fué la problemática que se presentó en la realización práctica.

En lo que se refiere a la etapa de instrumentación, como se dijo, se desarrollaron los llamados Programas Operativos Anuales, en los cuales se incluían los programas de inversión de cada año, para

(54) S.P.P. Revista de Planeación... Op. cit. p.XV.

(55) Ibidem.

ello, se modificó también el sistema de presupuestación que se venía utilizando en la administración pública y se trató de implementar la llamada presupuestación por programas, con la finalidad de darle congruencia a la fase de programación-presupuestación de acuerdo a las nuevas necesidades que se presentaban.

Como primer paso en la elaboración de los Programas Operativos se modificó el método para la formulación de los proyectos de inversión, ya que anteriormente, éstos se daban condicionados a la asignación presupuestal, por ello era necesario conocerla primero para después formular las propuestas (56), con la modificación sustancial, se establece en el Sistema Estatal de Planeación Democrática que el Plan es el que determina las orientaciones que deben seguir los proyectos de inversión, de ésta manera la formulación de propuestas se realizó en términos cualitativos y de manera independiente a la disponibilidad de recursos, siempre considerando tres criterios fundamentales: i) la programación de los proyectos prioritarios emanados directamente del PLED; ii) el establecimiento de las obras en proceso y iii) la inclusión de las obras de apoyo necesarias para las dos anteriores. Así, con estos elementos, cada sector formuló sus propuestas de inversión y se analizaron en el seno del COPLADET con un instrumento denominado verificador de congruencia que era la confrontación de lo propuesto con el texto del PLED, de esta manera los proyectos que no cumplieran con los requisitos del verificador de congruencia se suprimieron y se sometió el análisis a los sectores, los cuales redefinieron las prioridades, por último, al conocerse el monto total de los recursos disponibles, nuevamente se suprimieron proyectos que a juicio del COPLA

(56) S.P.P. Revista de Planeación... Op. cit. p.XII.

DET, tenían un carácter secundario, los cuales se podrían replan--tear en el Programa Operativo Anual del año siguiente. Es por todo lo anterior que éstos programas son considerados como la expresión cuantitativa en pesos de las acciones previstas en los niveles anteriores de programación, pero distribuidos anualmente⁽⁵⁷⁾, esto quiere decir que se incluyen las inversiones de las acciones incluidas en los Programas Normativos, los PROSEMEP's y los Programas - Institucionales.

Por último en lo que respecta a las etapas de control y evaluación dentro del proceso de planeación, el Gobierno del Estado de Tabasco, se encauzó después de la formulación de los Programas Mínimos Municipales a la presentación de éstos ante la ciudadanía y a la publicación de carteles para convocar a la ciudadanía misma a vigilar el cumplimiento de las acciones previstas, mediante un compromiso recíproco entre pueblo y gobierno, con ésta acción se iniciaba la etapa que nos ocupa, fué así como 180 días después de iniciar la administración se efectuaron las evaluaciones sectoriales y municipales que además de reflejar los avances de los logros y las obras, se descubrió "la amplia participación del pueblo en los asuntos que le competían"⁽⁵⁸⁾.

Tras la experiencia anterior y después de haber cerrado el primer ciclo de planeación, se vió la necesidad de elaborar un Programa de Evaluación y Control para emprender el seguimiento del Programa Operativo Anual de 1984, así, se establece éste asignándole como objetivo el de "evaluar el avance físico y financiero de las acciones del Gobierno del Estado, con periodicidad trimestral, para con

(57) S.P.P. Revista de Planeación... Op. cit. p.XVI.

(58) Ibidem. p.XIII.

trolar su ejercicio" (59). Dentro del Programa se identificarían -- tres actividades correlativas: la evaluación programática; el control y fiscalización durante la ejecución y la revisión estratégica. El programa involucraba a todas las dependencias del Poder Ejecutivo, unas por su responsabilidad de la ejecución de los programas y otras por su carácter de apoyo; se dice que el programa exige un replanteamiento al sentido tradicional de la evaluación ya que debe servir no sólo para sancionar resultados sino además para corregir acciones en su transcurso, sobre la base de las metas y objetivos plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo.

Para que funcionara adecuadamente el programa, se establece que -- existen tres aspectos que es necesario vincular; i) si la evaluación tiene un carácter de previsión, corresponde a las dependencias ejecutivas efectuar la autoevaluación de sus acciones, sin -- embargo la Contraloría General del Estado estaría involucrada en el proceso de evaluación técnica para confirmar la validez de las autoevaluaciones; ii) en el proceso de control financiero se involucran tres dependencias: la Secretaría de Programación, la de Finanzas y la Contraloría General de Gobierno y debían constituirse en un vehículo para hacer más eficiente el ejercicio de los programas de gobierno, por ello la etapa de control debería ser simultánea a la de evaluación, ya que el control se define como elemento de retroalimentación para una nueva etapa de formulación, de esta manera los programas pueden ser corregidos; iii) se realizaría la revisión estratégica, entendida por una parte como el recuento de los impactos generados a nivel social por la ejecución de los pro-

(59) COPLADET. Programa de Evaluación y Control. Documento formulado para la reunión de trabajo del 13 de marzo de 1984, en el Palacio de Gobierno en Villahermosa, Tabasco. p.1.

gramas y de las relaciones que cada uno guarda con los demás. Por otra parte, incluye una evaluación de resultados para detectar las causas de las diferentes avances o retrasos en los programas (60). El programa contempla dos tipos de evaluación, una interna y la otra externa, la primera se refiere a las acciones de autoevaluación que hacia el interior de la administración pública se realizaran y dependeria del rigor con que se aplicaran los métodos administrativos y los criterios técnicos y estratégicos; al segundo se referia a las evaluaciones que se realizarían en público cada tres meses y dependeria de la honestidad con que se mostraran los avances y las diferencias así como las decisiones tomadas para corregir el rumbo de algunos programas (61).

El programa se realizaría en dos etapas, la primera sería la puesta en marcha de éste y la segunda, la dinámica normal del mismo. -- (ver los anexos IV.7 y IV.8).

Como se puede apreciar en la exposición de las diversas etapas de la planeación, fué conformandose el Sistema para Planear el Desarrollo del Estado y con el tiempo se pretendía que se consolidara, sin embargo, dadas las características de nuestra administración pública y las de nuestro sistema de poder, en donde se involucran diversas personalidades individuales que buscan escalar en la pirámide del estatus y de los niveles decisionales, los resultados que se han obtenido, a pesar de lograr avances importantes, no han sido los esperados, como veremos a continuación.

A.4. Problemática detectada en la planeación.

(60) COPLADET. Programa... Op. cit. p.p.3-7.

(61) Ibidem. p.8.

Como algunos autores han mencionado, el análisis de la planeación en los momentos actuales, nos lleva a enfrentarnos a una contradicción que impera en la realidad en la cual estamos inmersos, esta surge de la confrontación entre las cuestiones formales y la propia realidad en la cual se desenvuelve dicha planeación. Así tenemos en nuestro caso concreto, que en lo relativo a lo formal (descrito a lo largo del trabajo) se ha aceptado a la planeación como un instrumento útil para la asignación de los recursos existentes y para la formulación de la política económica de desarrollo; así mismo podemos afirmar que la conceptualización teórica del sistema de planeación actual, ha sido elaborada con los elementos que de acuerdo a nuestro estudio (marco teórico-conceptual) son necesarios para desarrollar un proceso de planeación (etapas y niveles), a pesar de lo anterior, los resultados no han sido los que se esperaban como se ha mencionado, esto obedece fundamentalmente a los aspectos práctico-operativos de la planeación y a las condiciones reales existentes, es decir, que los problemas que ha enfrentado se relacionan con la instrumentación de la teoría a la realidad; de donde se puede observar que las contradicciones que se han mencionado (formal-realidad) existen e influyen de manera decisiva en los logros obtenidos, esto nos lleva a afirmar que el conocimiento del hombre no debe separarse en lo más mínimo de la práctica, o sea no debe existir divorcio entre la teoría y la realidad; "la práctica es superior al conocimiento (teórico), porque posee no sólo la dignidad de la universalidad, sino también la de la realidad inmediata" (62).

(62) Tse Tung, Mao. Nota incluida en las cinco tesis filosóficas. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Pekín, 1974. p.7.

En lo que se refiere a la realidad en la cual se ha desenvuelto la planeación, en el caso concreto que nos ocupa, podemos ver que los problemas que se han presentado han sido tanto de condiciones externas como problemas internos. De acuerdo a esta división expondre--mos la problemática detectada; es importante realizar las siguientes consideraciones: cuando hablamos de problemas externos, nos referimos a los que se presentan fuera de la administración pública y que representan las condiciones externas en las cuales se encuentra inmersa la implantación de la planeación, pudiendo ser de ca--rácter económico, político, social o cultural y que el Estado no - puede controlar, pero en las cuales puede influir; por su parte, - los problemas internos, son aquéllos que aparecen hacia el interior de la administración pública estatal, los cuales podemos ubicar, y viéndolo desde el punto de vista sistémico, en los insumos al sis--tema o en el propio proceso de planeación.

4.4.1. Problemática externa.

Como hemos mencionado, en las relaciones económicas a nivel mun---dial, impera un intercambio desigual entre las distintas economías de tal manera que los países subdesarrollados mantienen comunmente una economía monoexportadora, es decir, que su actividad exportadora se basa fundamentalmente en un producto, que por lo general es materia prima, y cuya importancia es esencial para la captación - de divisas del exterior y con ello contar con recursos para la in--versión hacia el interior de la economía, sin embargo, están prác--ticamente a expensas de los movimientos del mercado internacional del producto que exportan, por ello al reducirse los precios del -

producto, se reducen los recursos externos que se conseguirían, es to repercute en los programas planteados originalmente y en consecuencia existen deficiencias en los logros obtenidos en relación con lo plasmado al inicio del proceso. En el caso concreto que estamos analizando, se refleja esta situación desde el momento en el cual se ha considerado al petróleo como el pivote del desarrollo y dado que el Estado de Tabasco ha sido en los últimos años el principal productor de este producto, se le asigna un ingreso por ese concepto que transfiere la federación al Estado como participación con estos recursos, principalmente, se planea la inversión a través de los Programas Operativos Anuales en buena medida, pero al bajarse los precios del petróleo, se disminuyeron las transferencias al Estado y en consecuencia se redujeron los proyectos de inversión a lo mínimo. El problema como podemos ver no es de forma, es decir, falta de recursos para la inversión sino que es de fondo y existe en las relaciones desiguales de intercambio existentes en el sistema capitalista a nivel mundial, y en tanto no se modifique esta situación, no se lograrán los objetivos planteados en la planeación del desarrollo de nuestros países.

En lo que se refiere a los aspectos políticos, existen grupos de interés privados, a los cuales no les conviene que existan cambios pues las cosas como están (status quo) las han venido manejando a lo largo del tiempo, el hecho de implementar la planeación, de alguna forma implica cambios que afectan estos grupos. De igual manera, no les conviene que el Estado asuma mayor función reguladora y de intervención en la economía, puesto que modificaría las fuerzas del poder (distribución). Esto se vio reflejado en Tabasco, ya que algunos grupos de interés (ganaderos) con gran fuerza económica y

en consecuencia política, apoyaban a un precandidato a la gubernatura del Estado que estaba vinculado directamente con ellos y que no modificaría de manera sustantiva la política del sistema vigente, sin embargo, éste no fué favorecido por la decisión y por tanto, se dieron presiones muy fuertes de tipo político, para desestabilizar al nuevo gobierno, esto afectó la acción inmediata y consolidada del nuevo gobierno en solidaridad con la sociedad, es decir, en tanto se daba la negociación con los grupos de poder interno, no se podía desarrollar una adecuada política económica, puesto -- que cada grupo buscaba y trabajaba por sus intereses más que por los intereses y necesidades de la población, de manera abierta; -- posteriormente, a nivel formal se dió apoyo a la política estatal aunque en la práctica se continuó con la actitud de grupo de poder, de tal forma que existía un programa de carnicerías que venía implementando el gobierno del Estado y que por retraso de surtimiento de la carne por un lado y por otros problemas (de organización y corrupción) por el otro, no cristalizó en los beneficios que se esperaban, que eran la distribución de carne a bajo costo a la población. Con las actitudes prácticas que se dieron por parte de -- los grupos de interés dentro de la realidad, podemos ver que la política de fortalecer la rectoría del Estado en la economía, sólo se quedó en buenas intenciones, puesto que por el contrario se identifica una pérdida de capacidad directiva, y de fortalecimiento de los grupos privados de interés.

Hemos mencionado en el primer capítulo, que una condición para que la planeación se realice es que el Estado debe ser fuerte. lo cual como estamos viendo no se dió en la realidad; otra de las condiciones que mencionamos fué que la economía debe tener la suficiente -

sensibilidad a las restricciones y estímulos fiscales públicos, lo cual según Jean Bénard, no puede funcionar con eficiencia si la nación no tiene un mínimo de estabilidad monetaria; como podemos apreciar, en nuestra realidad no se ha podido establecer esa mínima estabilidad monetaria, puesto que existe un proceso devaluatorio de nuestra moneda de manera permanente, por tanto no pueden funcionar de manera eficiente los estímulos e instrumentos financieros que el Estado maneja para guiar el proceso de planeación; por último, podemos ver que la planeación que se ha realizado, si bien se plantea con un carácter democrático, en la práctica los dirigentes del Estado no han creído que exista una madurez de la población para participar en el establecimiento de la planeación y por tanto, ha sido una planeación impuesta, esto repercute de manera negativa en los logros que se alcanzan, ya que como hemos expuesto, al no participar en la formulación de los planes y programas, no se identifican con los objetivos que se plantean en ellos y por tanto no se comprometen en la consecución de éstos; lo anterior lo podemos ver en la práctica, ya que formalmente se habla de una planeación participativa realizada a través de los foros de consulta popular permanente, sin embargo, la participación que en realidad se dió en éstos foros fué por parte de las organizaciones de grupos de interés particular, esto es, los planteamientos que se realizaron -- fueron de acuerdo a los intereses de algunos grupos puesto que la sociedad en general no ha desarrollado formas de organización social como no sean las tradicionales que están contaminadas por la concepción que ha existido durante muchos años sobre la participación de la sociedad en las decisiones del gobierno, además de que se ha limitado el establecimiento de éstas organizaciones.

4.4.2. Problemática Interna.

Al igual que en los problemas externos, en los aspectos internos se presenta una contradicción entre la teoría que se manejaba y la práctica de la planeación, como hemos dicho, desglosaremos estos problemas en dos grandes grupos, unos que se presentan en los insumos del sistema que existían (recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos) y los otros que se presentan en el propio proceso de planeación (formulación, instrumentación, control y evaluación).

Comenzaremos con el problema de los recursos humanos, que como era de esperarse, presentó una contradicción entre los políticos (que detenían el poder por tradición) y los planificadores (que comenzaban a formar un nuevo grupo) ya que éstos últimos, con la nueva modalidad en el trabajo, es decir, con el trabajo técnicamente planificado, formaban un nuevo sector de influencia en las decisiones y controlaban las actividades de la administración pública, puesto que tenían el control sobre los aspectos financieros y se les asigló la función normativa en la planeación, esto acarrió inconformidades por parte de los sectores tradicionales de decisión puesto que se disminuía el poder y la capacidad de control; en Tabasco se vió claramente, ya que la Secretaría de Finanzas, la de Programa--ción y la Contraloría en unión del COPLADET, formaron un grupo de poder que decidía en lo relativo a las inversiones que se realizarían, por el otro lado se encontraban las demás secretarías, en especial la de Gobierno que en el sexenio anterior, había constitufdo un órgano de gran importancia en el manejo de los problemas y negocios del gobierno, que inclusive tenía un nivel jerárquico su-

perior dentro de la organización administrativa, denominándose Secretaría General de Gobierno; por otra parte, se dieron contradicciones entre los planificadores y políticos debido a que la planeación tenía el inconveniente de no remediar rápido los problemas -- que se presentaban cotidianamente y puesto que existían cambios -- que afectarían los intereses de grupos dominantes, se agravarían los problemas en el nivel político que necesariamente debían darles solución, es decir, la contradicción se vuelve a presentar entre lo teórico (planificadores) y lo práctico (políticos).

Otro aspecto importante que debemos mencionar en lo relativo a la problemática de los recursos humanos, está relacionado con lo que llamaremos "cultura en la planeación" que es la conciencia que debe tener el personal que labora en la administración pública y que influye en el adecuado logro de los objetivos planteados en la planeación, de igual forma se incluye lo relativo a los conocimientos que debe tener dicho personal, lo que estamos mencionando se refiere al cambio de actitud y aptitud técnica que debe darse a través de la capacitación permanente del personal público, ya que en la medida en la que éste sepa la importancia que tiene la implantación de las técnicas de planeación (saber para que sirve) en esa medida se incrementará la cultura en la planeación y se creará la conciencia de lo que se está haciendo y que no es sólo un capricho sexenal (con fines políticos), sino una herramienta que ayudará a mejorar las condiciones de vida de la población, incluyéndolos a ellos.

En el párrafo anterior, hemos mencionado lo que entendemos por cultura de la planeación, la cual consideramos, hace falta en la administración pública, puesto que pudimos detectar que el personal --

que laboraba en las áreas que estaban encargadas de los aspectos o perativos de la planeación, en su mayoría no entendían el objetivo que se perseguía con estos "nuevos" métodos, ya que no se dió a co nocer de manera adecuada las pretensiones del nuevo gobierno, lo - cual reflejó resultados diferentes a los que se esperaban respecto a la planeación, puesto que se pensaba que era una moda pasajera, por un lado, y por otro, se veía como un trámite que debía cumplir se, para mantener la estabilidad en el puesto, sin importar la ca- lidad del trabajo. Creemos que esta actitué se deriva de la concep- ción que de acuerdo a la educación que recibimos, tenemos del mun- do, especialmente en lo que toca al trabajo, ya que lo que se hace se relaciona con el presente exclusivamente, o con el futuro inme- diato (aspiraciones personales en la escala social), en lugar de - verlo con un sentido social y más amplio, esto es, considerando las consecuencias de nuestro trabajo y la manera en la cual influire-- mos en la naturaleza, ya que como dice Engels en uno de sus traba- jos "no nos dejemos llevar del entusiasmo ante nuestras víctorias sobre la naturaleza. Después de cada una de éstas victorias, la na turaleza toma venganza" (63); con lo anterior, queremos hacer paten te una de las características del sistema en el cual estamos inmer sos, cuando un industrial o un comerciante produce o cambia, lo -- que busca es obtener un beneficio inmediato y no le interesa lo -- que pueda ocurrir después, bajo éstas normas se mueve la sociedad, por ello, la idea del trabajo está en función de los beneficios in mediatos, lo cual va en contra de lo que se busca en la planeación a largo y mediano plazos. Consideramos que es de vital importancia modificar la concepción de lo que se entiende por trabajo, esto es,

(63) Engels, Federico. El papel del Trabajo en la transformación-- del mono en hombre. Obras Escogidas Tomo II. Moscú. p.86.

romper con la inercia que se ha dado durante muchas generaciones; si bien es cierto que importa el presente desde el punto de vista individual, también es cierto que desde el punto de vista social, importa el futuro y las consecuencias de nuestras acciones presentes, por ello es necesario buscar las mejores formas de actuación, solucionando las contradicciones entre el fin individual y el social pero de manera real y no sólo de manera formal.

Como producto de esta falta de cultura de planeación, el personal público en su mayoría con cierta antigüedad en su trabajo, está identificado con su rutina, la cual han venido desarrollando por largo tiempo y que no es fácil cambiar, ya que les modifica los esquemas a los cuales están acostumbrados; existe un significado en esta situación, ya que dada nuestra formación, la gente que ha permanecido en su puesto durante cierto período sin buscar alguna modificación en su cotidianidad, por lo general es debido a que tiene una gran inseguridad, por lo cual le causa temor un cambio o los cambios puesto que le representa iniciar nuevos retos y temer no poder salir de manera satisfactoria en esa "nueva prueba".

Otro problema que se reflejaba por la falta de cultura en la planeación, era la siguiente: con el fin de mantener en movimiento e interrelación constante al sistema de planeación, los órganos normativos les solicitaban informes a los operativos, esto hacía que se les cargara el trabajo a las áreas últimas que además de realizar las funciones asignadas (funciones sustantivas) tenían que apoyar a las áreas normativas con información referente a sus actividades cotidianas; por ello, estimaban como pérdida de tiempo para la realización de sus labores permanentes, es decir, lo estimaban superfluo e innecesario (sólo como trámite).

Todo lo anterior aunado a la falta de una adecuada capacitación en el manejo y uso de la planeación, repercutió negativamente en el proceso, puesto que son recursos que sirven para darle movimiento al mismo.

En lo que se refiere a los recursos tecnológicos, vemos que un aspecto importante lo representa la información, ya que sin ella no es factible desarrollar ningún proceso; hemos dicho que ésta debe ser completa, veraz, oportuna y eficaz; sin embargo, en Tabasco -- existía una deficiencia en éste campo, tanto en cantidad como en calidad y periodicidad.

La información que como hemos dicho es un insumo importante para la realización de la planeación, carecía en muchos casos de veracidad, ya que en algunas ocasiones se estimaba (sin ninguna técnica) y en otras se inventaba, puesto que no existía un mecanismo adecuado de información; en el caso de la información que solicitaba el INEGI (Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática) era proyectada según la capacidad técnica o los métodos proyectivos con que cada una de las dependencias contaba en su "equipo técnico", es decir, no existían lineamientos concretos al respecto.

A continuación describiremos brevemente la forma en que se manejaba la información: el COPLADET a través de su Secretaría Técnica solicitaba la información a los distintos sectores (secretarías), a su vez los secretarios le transmitían las órdenes a sus subalternos encargados de los aspectos técnicos, que en algunos casos eran las Direcciones Administrativas y en otros casos eran órganos especializados, éstos nuevamente lo solicitaban a los órganos directamente involucrados con la información (operativos) los cuales en algunos casos llevaban sistemas de información estadística prima--

rios, es decir, sin alguna técnica y en otros casos no se tenía la información o estaba dispersa, así, para cumplir, se dedicaban a realizar un recuento de acciones aproximadas y se formulaba la información que se había solicitado, ésta se regresaba por la misma vía hasta llegar al COPLADET, el cual daba por buena y se utilizaba para la planeación, es evidente que no en todos los casos sucedía lo mismo. La política del COPLADET, como es la política de acción de las dependencias de la administración pública, es que la responsable de la información es la que la emite, sin embargo debido a que no existían lineamientos generales al respecto y a que al nivel estatal (regional) aún no existía un enfrentamiento directo con las nuevas técnicas de planeación, era necesario crear la conciencia de la importancia de la veracidad de la información en el logro de los objetivos que se plantearan e incluso en el planteamiento de éstos. En resumen, en tanto no exista una adecuada capacitación y una adecuada capacidad administrativa para la planeación, no se puede exigir responsabilidad de tal magnitud. Para superar lo anterior, es necesario, primero dar capacitación al personal involucrado (crearle la conciencia de servicio) y en segundo lugar establecer los mecanismos necesarios para la estructuración de un sistema de estadísticas (de manera real y no formal).

Ahora bien, no hay que olvidar que la información es poder, que aunque técnicamente es necesaria para el adecuado funcionamiento del proceso, políticamente representa poder ya que muestra una realidad existente y se puede utilizar para fines distintos a los planteados originalmente cuando se solicita; es por esto que en tanto no se modifique la mentalidad de los servidores públicos y antepongan sus intereses particulares a los sociales, este proble-

ma es difícil de resolverse.

En cuanto a los recursos financieros, hemos mencionado en la problemática externa que buena parte de éstos recursos para la inversión provenían de la explotación del petróleo que se realizaba en el Estado de Tabasco, puesto que existe un convenio en el cual se les asigna un porcentaje a los estados del total de lo obtenido en las ventas de éste producto, pero como hemos visto también, la reducción de los precios de nuestro producto en el exterior, repercutió significativamente en los programas de inversión (POA's) que el gobierno estatal había formulado, esto creemos se puede solucionar en la medida en que los recursos externos (transferencias del gobierno federal), se consideren dentro de los programas de financiamiento como complementarios y los programas de desarrollo se basen en la realidad que existe y no en la necesidad de crear impacto en la población con objetivos políticos; podemos ver también -- que éste problema repercutió en los recursos materiales, ya que lo que se esperaba adquirir para el desarrollo de proyectos planteados, se vio reducido por necesidades de carácter financiero.

Pasaremos a revisar los problemas presentados en el proceso y que en su mayoría se originaron por los problemas en los insumos que hemos mencionado anteriormente.

En la primera etapa del proceso de planeación denominada formulación; hemos dicho que se incluye la formulación del Plan Estatal y los planes municipales así como los programas y proyectos elaborados en el sistema (Programas Normativos), también hemos visto que para que ésta etapa se dé adecuadamente, es necesario contar con información veraz, completa y fidedigna, en la problemática de los insumos también vimos que la información en el Estado de Tabasco -

careció de un método o una técnica para su verificación; así, la com -
conjunción de lo anterior, nos da como resultado deficiencias en -
la elaboración de estos instrumentos (Planes y Programas), lo cual
no implica que los diagnósticos realizados no se apeguen a una rea -
lidad sufrida en el Estado, sin embargo en la medida en que se me-
joren los métodos y técnicas de la planeación en esa medida se lo-
grará un mejor documento, más apegado a la realidad que se vive.
Como hemos mencionado en el documento, los Programas Sectoriales -
(PROSEMEP's) fueron formulados en una primera versión o un borra--
dor, éstos fueron formulados sin existir una idea clara de la idea
general del Sistema de Planeación (al menos en los sectores) y por
tanto sin saber la situación de los Programas Sectoriales de media
no plazo dentro del Sistema, es decir, en general, en los sectores
las personas que estaban directamente involucradas en los órganos -
operativos sectoriales no manejaban los aspectos de planeación y -
viceversa, lo cual se reflejaba en la contradicción teoría-prácti-
ca nuevamente. En el caso de la formulación de los Programas Norma
tivos, ésta se realizó con una concepción básicamente de compromi-
so, esto es, se elaboraron para cumplir con un requisito que se ha -
bía establecido a través del COPLADET, en lugar de considerarlos -
como programas que realmente iban a funcionar e iban a servir para
el logro del desarrollo regional de la zona; lo anterior también -
se reflejó en los planes municipales, ya que es más crítica la si-
tuación de la falta de gente capacitada en la realización de pla--
nes y la implementación de la planeación.

Pasaremos a la segunda etapa, la instrumentación, que se refiere a
la formulación de los llamados Programas Operativos Anuales (POA)-
en los cuales se incluirían las acciones obligatorias, de coordina

ción, de concertación y de inducción, al menos ésa era la idea, en la realidad lo que se hizo de los Programas Operativos fué sólo un instrumento para solicitar recursos para inversión, sin tener una congruencia en algunas ocasiones lo que se pedía con lo que se había planteado originalmente en el Plan o con la propia realidad a la cual se iba a beneficiar. Como ejemplos podemos tomar al sector comercio, el cual se estableció crear tiendas y carnicerías para comercializar productos básicos necesarios a la población, los programas no se basaban en un análisis profundo y real de la situación de las necesidades de la población o del mercado de consumo, existió el caso inclusive de que ciertos núcleos de la población consumían un producto en cierta presentación y que es de primera necesidad, sin embargo como no se vendía en ésa forma, no lo compraban (frijol). Otro ejemplo de ésta problemática la podemos observar en el sector Trabajo y Previsión Social, en el cual se planteó la creación de Juntas de Conciliación y Arbitraje, de Procuradurías de la Defensa del Trabajo en cada municipio, pero no se realizó un estudio completo sobre las necesidades, en algunos municipios se da el trabajo de tipo familiar en su mayoría y existen muy pocos conflictos laborales, la inversión que se planteaba no era necesaria. De igual forma sucedió con el llamado ICADET (Instituto de Capacitación para el Desarrollo Regional de Tabasco) el cual planteó la creación de centros de capacitación regionales (tres) cuyo presupuesto ascendía a un monto exagerado y podría pensarse que al inicio del ejercicio presupuestal se hecharía a andar los 3 centros a su máxima capacidad, para cumplir con los cursos programados que cabe aclarar, no existía un programa integral de capacitación no siquiera un estudio de detección de necesidades.

Es así como dentro de los POA's se hicieron planteamientos que no eran acordes en 100% con una necesidad real de la población y que fueron elaborados por cumplir, hacer el plan por hacerlo, en lugar de buscar realmente los caminos para el desarrollo regional; es así como se desarrollaron los planes y programas lo cual repercutió en lo que sería el sistema de planeación.

Otro aspecto de importancia es ésta etapa fué lo relativo al avance en la instrumentación del POA; como es sabido éste representa el gasto de inversión que pretende llevar a cabo cada sector para desarrollar sus actividades programadas, ésta asignación del POA es aprobada a finales de cada año por el Congreso pues forma parte del presupuesto de egresos, en el caso del POA 1985, se autorizó a finales de 1984 (en diciembre), pero para poder ejercer esos recursos fué necesario calendarizarlos (cosa que no se supo hasta finales de enero de 1985), la calendarización se envió al órgano central de la planeación que es la Secretaría de Programación, con el fin de que lo autorizara (ya había sido autorizado por el Congreso y por el Gobernador), posteriormente la Secretaría devuelve a los sectores la calendarización autorizada para su ejercicio. Problema importante representa la centralización de poder en las direcciones administrativas de las Secretarías, ya que, al ser el órgano encargado de tratar con las áreas normativas de la planeación, es la única que sabe lo que sucede y los responsables directos de los programas no lo saben, no conocen ni se interesan en entender el proceso que se da en la autorización de los recursos, simplemente dicen "nosotros no tenemos nada que ver con eso" lo único que necesitamos es que nos den los recursos para trabajar y están a expensas de la autoridad administrativa; lo anterior refleja debilidad den-

tro de las estructuras administrativas, dentro de los niveles directivos de las propias dependencias e inclusive refleja el problema de la lucha por el poder (entre técnicos y políticos); además se vé que la centralización de funciones en algunos órganos representa un problema de comunicación puesto que repercute en el desarrollo de los programas planteados, que ya de por sí no están apegados 100% a la realidad, puesto que los recursos autorizados por el Congreso tardan más tiempo de lo necesario en su asignación lo cual incide en el retraso de los proyectos y al final del ejercicio presupuestal en su incumplimiento.

En lo que toca a las etapas de control y evaluación del sistema de planeación, podemos decir lo siguiente: el control, incluía a nivel teórico las tareas de seguimiento y análisis del proceso y la realización de acciones planteadas para detectar y corregir desviaciones e insuficiencias, y la evaluación comprendía el examen de las previsiones y los resultados del Plan y los programas con el fin de retroalimentar el proceso, para ésto se contempló un programa de Evaluación y Control que presentó fallas en su instrumentación, puesto que se partía de que la evaluación tenía un carácter de previsión y correspondía a las dependencias ejecutivas llevar a cabo el mecanismo de autoevaluación, lo cual daba la posibilidad a los sectores de decir en las evaluaciones lo que consideraban conveniente y los errores u omisiones no los presentaban puesto que ser juez y parte les representaba manejar los datos a su antojo, ya que en el mismo programa, la Contraloría del Gobierno tenía un papel importante en el control y la evaluación, pero por las características del personal que laboraba en esas dependencias, solamente se avocaban a evaluar los avances financieros y un poco los fi-

sicos puesto que no contaban con los elementos suficientes como para fiscalizar o controlar las actividades de las demás dependencias, ésto es no podían confirmar la validez de las autoevaluaciones recibidas.

Otro aspecto que es necesario destacar, es la situación del establecimiento del presupuesto por programas al parejo con la planeación, que sirviera como un instrumento de control de los recursos, es decir, saber "que" se va a hacer y no cuanto se va a comprar. - el problema fué que a pesar de plantearse como presupuesto por programas, se siguió manejando como el presupuesto tradicional, ya -- que los objetivos y las metas que se pretendían realizar no tenían una congruencia con el presupuesto programado, lo anterior lo podemos ver en el caso concreto de 1984 y 1985, puesto que hubo, como se ha mencionado una reducción presupuestal, sin embargo los objetivos y metas quedaron igual, puesto que no existían instrumentos para que la planeación sea elástica en los momentos que sean necesarios. Para concluir, creemos necesario exponer que no existe un sistema interno de planeación dentro de las dependencias, el cual podría ayudar en gran medida al Sistema Estatal de Planeación Democrática, pues sería la instrumentación hacia el interior de las dependencias del sistema de planeación, lo cual apoyaría a buscar -- los mejores caminos a través de la elaboración de programas de -- trabajo interno.

4.5. Recomendaciones para la solución de los problemas detectados.

Para dar continuidad al esquema manejado en el punto anterior, se mencionarán las recomendaciones a cada uno de los problemas, prime

ro los de carácter externo y en segundo lugar los internos.

En lo que se refiere a los aspectos económicos, hemos visto que el problema fundamental y de fondo es que las relaciones existentes - en el sistema capitalista a nivel mundial se dan de manera desigual, es decir, los países subdesarrollados o periféricos, mantienen una economía monoexportadora que generalmente está vinculada a la materia prima, por su parte, los países centrales exportan productos manufacturados y tecnología a un precio que no se compensa con lo obtenido por exportación por parte de los primeros, lo que repercute en la llamada balanza de pagos (balanza comercial, balanza de capital) que tiene gran importancia en lo que se refiere a la captación de recursos para la inversión en programas plasmados en la planeación, además de que se incrementa la dependencia, esto sólo se podrá superar en la medida en que se modifique de fondo el sistema económico mundial, es decir, en la medida en que los países subdesarrollados logren unirse como fuerza real para enfrentar de manera factible el problema y realizar propuestas que logren ese cambio de fondo.

Lo planteado, no es fácil debido a que los gobiernos de los diversos países subdesarrollados, mantienen de manera diferente sus relaciones informales con los países centrales y fundamentalmente son de carácter de subordinación y temor ante el poder que representan los últimos.

Consideramos que es una posición más digna, asumir la responsabilidad del futuro de una nación con una visión social, anteponiéndola a los intereses particulares o de clase; esta posición implica necesariamente asumir una política propia para la defensa de la soberanía, en lo que se refiere al carácter político, por su parte en

económico, es necesario que se determine la estructuración de una política monetaria, una de capitalización y ahorro y por último -- establecer una política propia de deuda pública, todo lo anterior con la finalidad de enfrentar con hechos concretos la crisis económica del país, considerándolo como ya se dijo el bien social. En este punto no hay que olvidar que en la teoría del poder, es de suma importancia la correlación de fuerzas que existen en la contradicción misma de la lucha por el poder.

En suma, es necesario buscar los cambios tanto cuantitativos como cualitativos para que se logre el surgimiento de una sociedad sobre bases justas, sobre bases más humanas a nivel mundial y no se quede sólo en buenas intenciones, es decir, en la medida en que -- cambien las relaciones de competencia y egoísmo, por relaciones de convivencia y beneficio social, se logrará modificar el llamado -- "orden económico internacional".

Para que se dé lo anterior es necesario la existencia de un Estado fuerte, esto es, que el Estado se consolide en realidad como rector de la economía lo cual sólo se puede dar en la medida en que -- se vincule de hecho y no sólo de palabra o de facto a los intereses del grueso de la población, lo que significa un avance en el -- proceso de democratización al interior del mismo y la promoción de la organización social sobre bases diferentes a las actuales, es -- decir, establecer las bases de una participación social real en la solución de los problemas nacionales y no mediante paliativos y manipulación de la población.

Lo anterior evidentemente incidiría en la problemática de carácter político que se ha manifestado en el punto anterior, ya que existiría una legitimidad del Estado en su acción, puesto que estaría --

fortalecido por el apoyo popular, lo cual redundaría en la posibilidad de implementar una planeación sobre bases firmes y estables de acuerdo a los intereses generales de la nación, esta se vería apoyada por la mayoría de la población, puesto que como hemos dicho en la medida en que se asuman las expectativas que la mayoría de la comunidad tenga, de manera real (no formal) por el gobierno, como necesidades de la sociedad, estas serán legítimas y más factibles, ya que implica la identificación plena con los objetivos establecidos como producto de la participación consciente de la población y el convencimiento de que es necesario luchar por que se cumplan a través de la aportación cotidiana y organizada mediante la realización de su trabajo considerado como fuerza transformadora de la naturaleza hacia el bienestar del hombre en equilibrio con ella. Asimismo, los grupos de interés privados tendrían que escoger dentro de dos opciones, la primera apoyar los planes y programas del gobierno plenamente con el fin de lograr el desarrollo del país con una visión nacional, o la segunda, asumir una actitud en contra del país y sacar sus capitales hacia el exterior, lo cual representaría un problema profundo al descapitalizarse el país, sin embargo se sabría a ciencia cierta con cuales recursos se contaría para el desarrollo del país.

Por lo que respecta a los problemas internos, hemos visto que se presentan tanto en los insumos al sistema (recursos) como en el proceso mismo, de esta forma, en lo relativo a los recursos humanos podemos identificar dos puntos esenciales, uno la contradicción entre políticos y técnicos y otro la falta de cultura en la planeación, para poderlos resolver de fondo es necesario realizar modificaciones profundas en el sistema educativo nacional, en espe

cial en lo relacionado al trabajo, puesto que como se ha mencionado, estos problemas surgen a partir de la concepción del mundo que se nos va inculcando en la educación, dichas modificaciones deben apuntar hacia la creación de una conciencia nacional sobre bases reales y no ideales. Bajo esta perspectiva, se modificarían las aptitudes y actitudes de la población, se establecerían actitudes de responsabilidad, de creatividad, de productividad, puesto que se estaría actuando en un mundo real, conocido, se entendería la función del trabajo desde el punto de vista social sin menoscabo del beneficio individual, es decir, se solucionarían las contradicciones entre el fin individual y el fin social que debe buscar todo trabajo. Es evidente que esto no sólo repercutiría en los aspectos de la planeación, sino en general en la actitud hacia la vida por parte de la población puesto que se modificaría de fondo y no de forma la mentalidad nacional. En adición a lo anterior, se requiere la creación de un cuerpo técnico de planeación de carácter permanente y apolítico (al estilo servicio civil de carrera) con el fin de dar continuidad a la planeación, a pesar de los cambios sexuales.

Por otro lado, en tanto se logre romper con esta inercia educativa, sería necesario establecer programas de capacitación y concientización hacia el interior de la administración pública, los cuales -- deben ser formulados y realizados sobre bases reales, éstos deben ser elaborados e implementados por personal especializado y seleccionado de acuerdo a su grado de conciencia para que se logren los objetivos deseados y no sólo se realicen como una actividad más o como una actividad que va a sacar de su rutina y su tedio a aquellos que asistan a capacitarse, estos programas deberán buscar

la creación y consolidación de una cultura en la planeación. Como consecuencia en el cambio de concepción respecto al trabajo y vinculado al establecimiento de un sistema integral de información estadística técnicamente elaborado, se solucionarían en gran parte los problemas referidos a los recursos técnicos, especialmente lo que respecta a la información, ya que existiría conciencia de la necesidad de contar con una información adecuada para el establecimiento de los planes y programas que redundarían en beneficio de la población, la cual, a fin de cuentas es el objeto mismo y la razón de ser de todo Estado, por lo que las actividades que se realizarían al respecto serían de manera integral y sobre bases diferentes, esto es, sobre necesidades e intereses sociales más que particulares.

Ahora bien, en cuanto a los recursos financieros, hemos visto que los problemas surgen como producto del orden económico internacional desequilibrado que se ha mencionado por un lado, y por otro de la estructuración de los programas de financiamiento del desarrollo que se basan en los recursos obtenidos del exterior y a nivel regional los recursos obtenidos por transferencias del gobierno federal, como hemos dicho, para solucionar lo anterior es necesario al exterior, pugnar por un nuevo orden económico y al interior, formular los programas de desarrollo sobre bases realistas y más sólidas, esto es, considerar los recursos disponibles para la inversión y como complemento a ésta, los recursos provenientes del exterior.

Los problemas que se dieron en el proceso de planeación y que se han descrito en el punto anterior, en esencia tienen un común denominador, que es el relativo a la ineficiencia de los insumos uti

lizados, tanto humanos como tecnológicos, que repercutieron en cada una de las etapas, es así como, en la medida en que se solucione esta problemática en los recursos se superarán un gran número de problemas en la práctica de la planeación; es evidente que todo se mueve como producto del trabajo del hombre, por ello creemos -- que un aspecto fundamental a combatir son los problemas de carácter humano tanto en actitudes como en aptitudes y como elemento -- complementario es necesario la creación de un sistema de planeación consolidado con una visión de largo, mediano y corto plazos y en los niveles nacional, sectorial y regional, utilizando las diversas técnicas que se han mencionado, siempre considerando como objetivo último la racionalidad de los recursos con que se cuentan en realidad para lograr los cambios cualitativos y cuantitativos de la sociedad que traigan en consecuencia el desarrollo hacia una etapa superior a la actual, una sociedad que se fundamente en el -- bien social o de la colectividad y no en el individual.

En suma, es primordial la solución de los problemas fundamentales de los cuales se derivan los secundarios, mismos que consideramos son: la forma de vinculación de la economía nacional al orden económico internacional; el fortalecimiento del Estado como rector de la economía; la promoción de la organización social sobre bases diferentes a las actuales, así como su participación activa para avanzar en un real proceso de democratización; la concientización de la población en especial en lo que se refiere a la concepción del trabajo como fuerza creadora y transformadora de la naturaleza hacia el bienestar del hombre en equilibrio con ella, basado en el interés social; el cambio de aptitudes a través de la capacitación seria y profunda.

Para finalizar, podemos afirmar que la solución de la problemática existente, representa un esfuerzo constante que lleva tiempo y de igual forma sabemos que los resultados de la planeación sólo pueden verse a un mediano o largo plazos, siempre y cuando se superen los obstáculos apuntados que representan problemas de fondo y no sólo de forma, ya que se pueden plantear soluciones a la implementación actual de la planeación a nivel regional y en el caso específico del Estado de Tabasco, sin embargo consideramos que sólo se resolverían los problemas superficiales que se han presentado y regresarían de nuevo pero con más fuerza, es decir, en la medida en que no se ataquen las contradicciones reales existentes, en esa medida las soluciones representan paliativos o simplemente se está deteniendo el cambio profundo que se necesita y por tanto se presentarán esas contradicciones con mayor fuerza.

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

- El concepto de desarrollo está íntimamente ligado al de planeación, puesto que el objeto primordial de esta última, es el avance hacia el logro del primero y que podemos definir como el proceso que implica la acción y efecto de aumentar, mejorar y modificar tanto cualitativa como cuantitativamente las condiciones económicas, políticas, demográficas, sociales, tecnológicas y culturales de una sociedad determinada, de acuerdo al establecimiento de un modelo al cual aspire la población en un espacio y tiempo definido; este avance está sujeto tanto a condiciones internas como externas.
- Debido a que el desarrollo "espontáneo" basado en el libre funcionamiento del mercado sólo se dió históricamente en casos raros que no se pueden repetir, surge la necesidad del desarrollo dirigido a partir del llamado desarrollo a lo bismarck, el cual considera al Estado como árbitro entre las clases existentes y como institución política de dirección nacional hacia el desarrollo. Este desarrollo dirigido buscaba superar la concepción del liberalismo económico mediante la llamada planeación, que podemos definir como: un proceso dinámico dirigido intencionalmente que se ha de implementar en toda sociedad, con la finalidad de desarrollar las diversas actividades de ésta (económicas, sociales, políticas, culturales, demográficas y tecnológicas), en forma ordenada y racional, para llegar al modelo de sociedad al cual aspire la población de una nación en un espacio y tiempo de terminados, considerando los medios con los cuales cuenta.

- Para que el proceso de planeación se realice deben existir las siguientes condiciones mínimas: a) una situación coyuntural de cambio o de renovación de circunstancias; b) la existencia de un Estado fuerte (con apoyo popular y concertación de intereses); c) independencia suficiente del sector empresarial respecto a las empresas extranjeras; d) sensibilidad de la economía a las restricciones y estímulos fiscales públicos; e) que el Estado cuente con la capacidad administrativa para el desarrollo (administración honesta y calificada); y f) confianza de los dirigentes del Estado en la madurez de la población para que participe en las decisiones.

 - Una vez que exista la decisión política de planear, el proceso debe atravesar por dos fases denominadas: estática y dinámica. Las fases anteriores se subdividen en etapas de la siguiente manera: Fase estática.- 1) Consolidación de la organización administrativa del Estado, así como su adecuación; 2) diseño del Plan Nacional (o regional o local) en forma participativa; 3) aprobación del Plan; 4) instrumentación del Plan Nacional mediante la formulación de programas regionales, sectoriales y locales. Fase dinámica.- 1) Ejecución del Plan y los programas formulados; 2) control, supervisión y evaluación del Plan y los programas; y 3) ajuste del Plan y los programas.
- Asimismo, el proceso global de planeación debe ser complementado desagregando los diversos trabajos en tres niveles que se refieren al factor espacial, sectorial y temporal, es decir, desarrollar trabajos de planeación regional, sectorial y a corto, mediano y largo plazos.

- Debido a que la planeación representa la instrumentación del desarrollo dirigido, no se puede dar de manera espontánea sino deliberadamente, lo cual se logra mediante la utilización de diversas técnicas que podemos clasificar, fundamentalmente en tres -- grupos: i) de información; ii) de elaboración y iii) de realización; éstas se relacionan de forma estrecha con los momentos que debe atravesar el proceso de planeación.

- Después de la 1ª Guerra Mundial, se inician los esfuerzos por -- planear el desarrollo de manera consciente, lo cual se vió acelerado por los acontecimientos de la llamada Gran Depresión del 29, momento crítico para la economía capitalista, esto se vió influido por los resultados positivos que los planes quinquenales soviéticos habían aportado a esa nación. Así, México como participante en la evolución histórica mundial, no podía estar exenta -- de esa influencia del esfuerzo racional y deliberado del desarrollo y por tanto se iniciaron intentos de planear la economía a -- partir de 1928.

- En México, los intentos de planeación del desarrollo han atravesado por diversas etapas, obedeciendo desde luego a la evolución del Estado mexicano, pasando de ser un Estado gendarme a un Estado "rector de la economía" (al menos de nombre); de esta manera -- podemos establecer cuatro grandes etapas: la primera que abarca -- el período 1928-1946, y se ha denominado, la planeación por el -- prurito de planear, época que se caracteriza por la formulación -- de planes en los cuales se incluyen buenas intenciones de los go -- biernos, pero que no cristalizan en acciones concretas e integra -- das, de igual forma destaca la creación de Consejos y Comités Es

peciales para la realización de sugerencias y propuestas para mejorar los aspectos económicos del país, mismos que en su mayoría no funcionaron debido a que su integración era de un número elevado de miembros que representaban intereses de grupo y por tanto no se lograba unificación de criterios.

- La segunda etapa se refiere al período 1947-1958 y se ha denominado la planeación como requisito, puesto que las acciones desarrolladas en la materia y que se vinculan estrechamente con la formulación de proyectos y programas de inversión pública, se realizaban con el fin de obtener préstamos financieros de los organismos internacionales mismos que solicitaban para la autorización de los créditos; asimismo, podemos destacar en esta etapa la creación de Comisiones y Comités dependientes del Ejecutivo cuya finalidad esencial era la integración de los programas de inversión y el estudio y evaluación de los proyectos propuestos.
- La tercera etapa, que hemos denominado la planeación en transición y que abarca el período 1959-1982, se caracteriza por la creación y desarrollo del órgano central de planeación (OCP), y la realización de intentos más serios de planear el desarrollo del país, aunque no con los resultados esperados, mediante la implantación de cambios dentro de las estructuras de la administración pública y la formulación de planes y programas de mediano y corto plazos.
- La cuarta etapa se refiere a la planeación hacia el cambio y contempla el período 1983-1988, ha sido denominada así, de acuerdo a que los planteamientos originales del actual gobierno respecto a ésta, se referían a dos aspectos que consideramos de importan-

cia, por un lado el reordenamiento económico y por el otro, el cambio estructural; al menos en teoría representaba la posibilidad de buscar el desarrollo en forma dirigida mediante la utilización de la planeación de manera integral, concebida como un sistema nacional democrático, aunque en la práctica no se ha dado debido tanto a condiciones externas como a problemas internos.

- La planeación en México a través de la historia, en realidad ha obedecido más a intereses políticos que al interés de racionalización de los recursos con los cuales cuenta o ha contado el país para buscar el desarrollo dirigido, por ello, en su implementación ha imperado la visión política más que la técnico-política por lo cual no ha aportado los resultados que en apariencia se han buscado.

- Los intentos más serios en materia de planeación regional en México, los podemos identificar a partir de dos hechos fundamentales, uno, la creación de los COPRODE's como instrumentos que vincularían los esfuerzos de desarrollo regional a las tareas nacionales, y otro, el establecimiento del CUC con el fin de fortalecer el federalismo, al servir de instrumento para coordinar las acciones de los niveles federal y estatal de gobierno; a partir de esto, se realizaron acciones más profundas como la creación de los COBLADE's, el establecimiento de los CUD (Convenios Unicos de Desarrollo) y la formulación de los programas regionales y de los Planes de Desarrollo Estatales.

- La inversión pública federal en los Estados, se había caracterizado por servir a los intereses de los funcionarios que habíanla

manejado, es decir, se realizaba de acuerdo a las necesidades -- que según las diversas dependencias federales presentaban y no a las necesidades reales de un desarrollo regional; así, en Tabasco, la política económica y social (1959-1976) se había implementado según los efectos que la inversión pública federal tenía, -- siempre con un carácter más político que de solución de necesidades reales de la población, por lo anterior, repercutió negativamente en el Estado de Tabasco, ya que la inversión federal se -- concentró fundamentalmente en el sector petrolero.

- En el período 77-82, se vio la necesidad de solucionar los problemas socio-económicos presentados por la mayor explotación petrolera, ya que se presentaban desajustes intersectoriales puesto que las inversiones en el sector petrolero eran de mayor dinámica que en el resto de los sectores, sin embargo, dado que la política económica nacional se basaba en una política de energéticos, para el crecimiento económico acelerado, los intentos de planeación (formulación del Plan Tabasco) quedaron fundamentalmente en papel, puesto que Tabasco, en ese período era el principal productor de crudo y no podía detenerse la explotación por una "simple necesidad regional", a pesar de que en los informes oficiales se haya establecido la superación de la problemática existente. En el nuevo Plan Estatal para el período 83-88, se reconoce una problemática bastante seria en cuanto a las desigualdades socio-económicas existentes como producto de la explotación petrolera e incluso se habla de dos Tabascos, el del Usumacinta y el del Grijalva.

- Al igual que en el nivel nacional, en el Estado de Tabasco se --

concibió a nivel teórico, una planeación estatal integral en el periodo 83-88, y se establecieron tres instrumentos fundamentales de vinculación entre los niveles federal, estatal y municipal para dar congruencia a las acciones que cada uno realizaría y así, no existiera duplicidad, estos fueron el CUD, el COPLADE y el CUDEM; de igual forma se modificaron los ordenamientos legales vigentes (Constitución Estatal y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco) y se establecieron nuevos (Ley Estatal de Planeación) con el fin de darle legalidad al nuevo sistema de planeación que se proponía.

- El Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE) a nivel teórico fue concebido como la estructura jurídica y administrativa que canalizaría los esfuerzos estatales para el desarrollo, con una jerarquización de prioridades que promovieran la consecución de metas comunes a las tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) y a los tres sectores de la economía (público, privado y social); de esta manera, el sistema comprendería acciones obligatorias, de coordinación, de concertación y de inducción con la finalidad de vigorizar la economía mixta y el fortalecimiento de la rectoría del Estado.
- El sistema comprendería un proceso interno compuesto de cuatro fases: formulación, instrumentación, control y evaluación y se realizaría con tres niveles: global, sectorial-institucional y municipal; asimismo, como hemos mencionado, se contaría con tres instrumentos fundamentales: el COPLADET, el CUDEM y el CUD. Así el objetivo esencial del sistema sería la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, como documento rector de los instrumentos

de planeación que elaborara el sector público a través del ----- COPLADET, basados en las prioridades fijadas por el pueblo de acuerdo a la consulta popular permanente.

- En lo que se refiere al nivel práctico del SIESPLADE, se siguieron las etapas del proceso, obteniéndose los siguientes resultados: en la formulación, se elaboró en 1983, el Plan Estatal de Desarrollo, los Planes Municipales (17 en total), los Programas Sectoriales de mediano plazo en su versión preliminar; para 1984, con el fin de fortalecer las tareas de planeación, se elaboraron 4 Programas Normativos (dos regionales y dos especiales). En la etapa de instrumentación, se elaboraron los Programas Operativos Anuales que incluían fundamentalmente los programas de inversión tanto sectorial como municipal, para lo cual se modificó el sistema de presupuestación que se venía utilizando. Por último, en las etapas de control y evaluación, se estableció un Programa de Evaluación y Control de resultados del POA.

De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar que si bien es cierto que en los aspectos teóricos el sistema fué consolidándose, también es cierto que en el nivel práctico se dieron diferentes fallas debido a que no se consideraron los problemas reales que la planeación presenta en su implantación y que surgen como contradicción de la instrumentación de la teoría a la realidad.

- La problemática a la cual hacemos referencia, la podemos identificar tanto en las condiciones externas (no controlables por la administración pública, pero si con posibilidades de influir en ellas) y los aspectos internos (controlables por la administración pública puesto que aparecen hacia su interior).

- Los problemas de carácter externo fundamentalmente se refieren a las condiciones económicas que imperan en el sistema internacional, es decir, el llamado "orden económico internacional", que se caracteriza por la desigualdad en el intercambio comercial y la dependencia en cuanto al capital de los países dependientes o subdesarrollados hacia los centrales o desarrollados, lo cual ocasiona desestabilidad en la balanza de pagos (balanzas comercial y de capital) y repercute en todas las acciones del gobierno incluyendo los intentos de planear el desarrollo de la economía; para solucionar esto pensamos que debe darse la integración de países periféricos en un frente común para buscar los cambios de fondo del orden existente que se base en la convivencia y el beneficio social en lugar de la competencia y el egoísmo. También, es necesaria la existencia de un Estado fuerte (con apoyo popular y concertación de intereses) que se consolide como rector de la economía, lo cual sólo se puede lograr si se vincula de manera efectiva a los intereses de las mayorías, si se avanza en el proceso de democratización a través de la promoción de la organización social sobre bases diferentes a las actuales y su participación en la solución de los problemas nacionales.

Lo anterior incluiría en la solución de otro problema existente como es el político, ya que la relación de fuerzas cambiaría al fortalecerse el Estado con el apoyo popular, lo que redundaría en la factibilidad de la implementación de la planeación realista y acorde con las necesidades de la población y la disponibilidad de recursos, sin anteponer los intereses políticos de pequeños grupos sobre el interés social.

- Los problemas relativos a aspectos internos en la práctica de la planeación se refieren a los insumos del sistema (recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos) y al proceso mismo. No obstante lo anterior, consideramos que existen problemas de fondo y de forma y en tanto no se solucionen los problemas profundos, no se solucionarán los demás.
- Los problemas esenciales, en resumen, que hacen que la planeación no haya dado los resultados esperados y de los cuales se derivan problemas secundarios (de forma) son: la forma de vinculación de la economía nacional al orden económico internacional, el fortalecimiento del Estado como rector de la economía, la promoción de la organización social sobre bases diferentes a las actuales, así como su participación activa para avanzar en un re al proceso de democratización, la concientización de la población en especial en lo que se refiere a la concepción del trabajo como fuerza transformadora de la naturaleza hacia el bienestar del hombre pero en equilibrio con ella, el cambio de aptitudes de la población y en especial del personal público a través de la capacitación seria y profunda.
- La solución de los problemas existentes representa un esfuerzo constante que lleva tiempo, de igual forma la planeación presentará resultados a un mediano o largo plazos, en tanto se resuelvan los obstáculos descritos, que representan problemas de fondo puesto que se podrá solucionar la planeación de forma pero quedan las contradicciones reales existentes que influyen en el logro de los objetivos de este instrumento que se vinculan al desarrollo de nuestra sociedad, al cambio cuantitativo y cualitativo

de las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, demográficas y tecnológicas.

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

LIBROS

- Aguilar M. Alonso, Carmona, Fernando. México: Riqueza y Miseria. - Ed. Nuestro Tiempo. 10ª edición. México. 1977.
- Benard, Jean. Programación del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México. 1965.
- Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición, 3ª reimpresión. México. 1977.
- Bognar, Jozsef. Planificación y desarrollo en los países del tercer mundo. Editorial Planeta. Barcelona, España. 1974.
- Cárdenas, Miguel A. El enfoque de Sistemas. Editorial Limusa, 1ª edición, 1ª reimpresión. México. 1982.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ISSSTE. ,México. 1977.
- Ceceña C. Jose Luis. Planificación Económica Nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México). ---- U.N.A.M., 1ª edición, México. 1982.
- Cibotti Ricardo y Sierra Enrique. El Sector Público en la Planificación del desarrollo. Textos del ILPES, Siglo XXI Editores, S.A. - 6ª edición. México. 1977.
- Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. Diccionario de Política y Administración Pública (A-F). -- editado por el Colegio. 1ª edición. México. 1978.
- El Colegio de México. Historia General de México. 3ª edición. Tomos I y II. ,México. 1981.
- Engels, Federico. El Papel del Trabajo en la transformación del mundo en hombre. Obras Escogidas. Tomo II. Moscú.

Griffin B. Keith y Enos John. La Planeación en el Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México. 1975.

Guillén, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Editorial Nuestro Tiempo. 2ª edición. México. 1976.

Herrerías, S.A. Publicaciones. Diccionario de la Lengua Española. - Publicaciones Herrerías, S.A. 16ª edición. Madrid, España. 1941.

ILSIS, ILPES. Planificación Regional y Urbana en América Latina. - Siglo XXI Editores, S.A. 2ª edición, México. 1978.

Jaguaribe, Helio. Desarrollo Económico y Político. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. México. 1973.

Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México. 1975.

Keynes, John Maynard. Teoría General sobre la Ocupación, el interés y el Dinero. Fondo de Cultura Económica. 7ª edición. México. - 1965.

Lange, Oskar. Economía Política. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición, 2ª reimpresión. México. 1971.

Larousse, Pequeño Larousse Ilustrado. Editorial Larousse, México. - 1981.

Lewis, Arthur. Teoría de la Planificación Económica. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. 2ª reimpresión. México. 1981.

Lozano de Icaza, Arturo. Notas Introdutorias al Estudio de los -- Sistemas de Información para la Administración. Ed.U.N.A.M. México 1981.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública I y -- II. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición, 5ª reimpr. Méx. 1976.

Padilla Aragón, Enrique. México: Desarrollo con Pobreza. Siglo XXI Editores, S.A. 5ª edición. México. 1974.

Proceso. Planes sin planificación. Reportajes y análisis de reporteros de la Revista Proceso. 1ª edición. México. 1980.

Romero Káibek, Gustavo. La inversión del Sector Público en México. 50 años de Revolución. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México. 1960.

Solis, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. SEPSETENTA.

Tinbergen, Jan. La Planeación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición, México. 1959.

Tse Tung, Mao. Cinco tesis filosóficas. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Pekín. 1974.

Varios autores. Bases para la Planeación económica y social de México. Siglo XXI Editores. 10ª edición. México. 1980.

Waterston, Albert. Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición, 1ª reimpresión. México. 1969.

PUBLICACIONES PERIODICAS

Bailey, John. La Secretaría de Programación y Presupuesto. Revista de Administración Pública Nº 44. I.N.A.P.

Bueno Gerardo. Petróleo y Planes de Desarrollo en México. Revista de Comercio Exterior. Vol. 31. Nº 8. agosto 1981.

Carrillo Arronte, Ricardo. Aspectos Técnicos de la Planificación Económica. en Economía Política. Órgano trimestral de la Escuela Superior de Economía. I.P.E. Vol. XIII Nº 2 y 3. México. 1976.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico 1984-1990. Diario Oficial de la Federación del 21-diciembre-1984. T.CCCLXXVII Nº 33. 2ª sección.

Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estu-

diros Administrativos N° 16. Presidencia de la República. México. - 1980.

Excelsior. Palabras pronunciadas por Miguel de la Madrid Hurtado. - en la sesión inaugural de la 2ª reunión nacional de la Banca, en - Guadalajara, Jalisco (Mini-PIRE). 23-julio-1985.

_____, Mensaje a la Nación de Miguel de la Madrid Hurtado, plan teando los lineamientos en materia de política económica. 22 de fe brero de 1985 (Maxi-PIRE).

_____, Programa de Aliento y Crecimiento, (PAC) 24-junio-1986.

García Acuña, Eduardo. La planificación del Desarrollo en América-Latina. Instituto de Economía. Fondo de Cultura Económica. El Tri-mestre Económico N° 11, 1ª edición. México. 1975.

Gunder Frank, André. El Desarrollo de la crisis y la crisis del -- desarrollo. en Revista de Comercio Exterior. Vol.30. N° 3, marzo - 1980.

Juarez Mejía, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pú-blica Federal. Cuadernos I.N.A.P. Serie Praxis 9. México. 1978.

Nacional Financiera, S.A. El Mercado de Valores. semanario de ---- NAFINSA, año. XLII N° 50. 13-diciembre-1982. México.

Oszlak, Oscar. Estado, Planificación y Burocracia. Revista de Admi nistración Pública. Número de aniversario. 1978. I.N.A.P.

Pichardo Pagaза, Ignacio. 10 años de planificación y Administración Pública en México. Serie de Ensayos N° 2. I.N.A.P. México. 1974.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Revista de Planeación -- Democrática. Dirección General de Documentación y Evaluación. ---- Año 1 N° 2. marzo 1983; año 2 N° 13, abril 1984 y año 2 N° 21, di-ciembre 1984.

DOCUMENTOS VARIOS.

Attali, Jacques. Crisis Económica Mundial: El Nuevo Orden Económico Internacional y la Planeación. Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. S.P.P. México, septiembre 1980.

Baltar, Antonio y Campillo Mauricio. Los proyectos en el marco de las políticas y planes de desarrollo. ILPES. Santiago de Chile, -- agosto de 1967 (Documento preparado para la cátedra de preparación y evaluación de proyectos).

Cibotti, Ricardo y Bardeci, Oscar. Un enfoque crítico de la Planeación en América Latina. O.N.U. 1970. Documento mimeografiado.

COPLADET. Plan Estatal de Desarrollo 3ª versión, COPLADET, Programa Estatal del Convenio Federación-Estado. Villahermosa, Tabasco.. julio 1982.

———. Programa de Evaluación y Control. COPLADET. documento mimeografiado, Villahermosa, Tabasco. 13 de marzo de 1984.

Coordinación General de Estudios Administrativos. Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. Colección Lineamientos Nº 1. México. 1977.

Debeauvais, Michel. Evaluación crítica de los metodos de planeación. Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. --- S.P.P. México. septiembre 1980.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Nacionalismo Revolucionario. C.E.N.-del P.R.I. México, junio 1982.

———. Palabras pronunciadas en la sesión inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. S.P.P. México. septiembre 1980.

Diario Oficial de la Federación. Convenio Unico de Desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tabas-

co. 27-junio-1983. Tomo CCCLXVIII. Nº 40.

_____, Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tabasco. 15-noviembre-1984. - Tomo CCCLXXXVII. Nº 41.

_____, Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tabasco. 26-septiembre-1985. Tomo CCCXCII. Nº 18.

_____, Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tabasco. 15-agosto-1986. Tomo CCCXCVII. Nº 34.

Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Publicaciones del Gobierno del Estado. Villahermosa, Tabasco. s/fecha.

_____, Convenio Unico de Desarrollo Municipal. Villahermosa, Tabasco, 1985.

_____, Planeación Democrática. El Sistema Estatal de Planeación Democrática. Publicaciones del Gobierno del Estado. 1º enero 1983, Villahermosa, Tabasco.

_____, Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988. Publicaciones del Gobierno del Estado. Villahermosa, Tabasco, julio 1983.

_____, Plan Municipal de Desarrollo, Municipio del Centro. publicaciones del Gobierno del Estado. Villahermosa, Tabasco. IX-84.

_____, Programa Normativo de la Región Grijalva. Publicaciones del Gobierno del Estado. Villahermosa, Tabasco.

_____, Programa Normativo de la Región Usumacinta. Publicaciones del Gobierno del Estado. Villahermosa, Tabasco.

_____, Programa Normativo Especial de la Zona Costera. Publicaciones del Gobierno del Estado. Villahermosa, Tabasco.

_____, Programa Normativo Especial del Centro. Publicaciones --

del Gobierno del Estado. Villahermosa, Tabasco.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Acciones para la reordenación inter-municipal de la Cuenca de Coatzacoalcos. Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz. Ayuntamientos Constitucionales de Coatzacoalcos, Minatitlán, Cosoleacaque y Pajapan.

_____, Plan Colima. Gobierno Constitucional del Estado de Colima.

_____, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación 31-mayo-1983. Tomo CCCLXXVIII N° 21, 2ª sección.

_____, Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés. Gobiernos Constitucionales de los Estados de: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

_____, Programa de Desarrollo de la Región Sureste. Gobierno Constitucional de los Estados de: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

_____, Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Cd. de México y de la Región Centro. D.D.F., Gobiernos Constitucionales de los Estados de: Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

_____, Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas. Gobiernos Constitucionales de los Estados de: Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas.

_____, Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán. Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán.

_____, Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaqueñas alta y baja 1984-1988. Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.

González Pedrero, Enrique. Planeación Democrática. 5ª reunión de Consejo Consultivo del IEPES sobre Planeación y participación popular. México D.F. junio 1982.

_____, La Planeación en el Estado de Tabasco. Reunión para la -

Integración de los trabajos del Plan Nacional de Desarrollo e instalación de los Foros de Consulta Popular, Patio de Honor del Palacio Nacional. México D.F. 2-febrero-1983.

_____, Los instrumentos de la Planeación Democrática. Asamblea Plenaria del COPLADET. Villahermosa, Tabasco. 22-abril-1983.

_____, El Sistema Estatal de Planeación Democrática. Asamblea Plenaria del COPLADET para la instalación del SIESPLADE y los foros de Consulta Popular. Villahermosa, Tabasco. 9-mayo-1983.

_____, La Planeación Democrática: Respuesta de la Revolución Mexicana. Intervención de Enrique González Pedrero, en la reunión de la Comisión Nacional de Ideología del P.R.I.: Curso, balance y perspectivas de la Revolución Mexicana. México D.F. 23-mayo-1983.

Guerra D. M^a del Rosario. Planeación, Desarrollo Regional y Sistema Político Mexicano. Tesis Profesional. U.N.A.M., F.C.P.S. 1985.

Martínez Navarro, Rogelio. La Administración por proyectos en los programas de desarrollo Nacional. Tesis Profesional. U.N.A.M. --- F.C.A. 1975.

Organización de las Naciones Unidas. La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo. Naciones Unidas, Nueva York. 70.

Partido Nacional Revolucionario. Plan Sexenal 1934-1940. s/editor. México. 1934.

Partido Revolucionario Institucional. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria del P.R.I. México, 25-sept-1975. Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I.

_____, Plan de Gobierno. CEPES, P.R.I. Villahermosa, Tab. 1982.

Partido de la Revolución Mexicana. 2º Plan Sexenal del P.R.M. s/editorial, México, Noviembre 1939.

Presidencia de la República. Mensaje de Toma de Posesión de Miguel de la Madrid, como Presidente de los E.U.M. Dirección General de -

Comunicación Social. 1º de diciembre de 1982. México.

S.A.R.H. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988. Diario Oficial de la Federación 20-mayo-1985. Tomo CCCXC Nº 13.

SECOFIN. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 13-agosto-1984. --- Tomo CCCLXXIII, Nº 31.

_____, Programa para la Estructuración y Desarrollo del Sistema Nacional de Abasto. Diario Oficial de la Federación 27-septiembre-1984. Tomo CCCLXXVI, Nº 19.

S.C.T. Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984-1988. (Decreto por el que se aprueba). Diario Oficial de la Federación - 19-marzo-1985. Tomo CCCLXXXIX, Nº 13.

SEDUE. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 25-septiembre-1984. Tomo CCCLXXVI, Nº 17.

_____, Programa Nacional de Ecología 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 26-septiembre-1984. Tomo CCCLXXVI Nº 18, 2º secc.

S.E.P. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 21-septiembre-1984. Tomo CCCLXXVI Nº 15.

SEMIP. Programa Nacional de Energéticos 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 15-agosto-1984. Tomo CCCLXXV Nº 35.

SEMIP. Programa Nacional de Minería 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 17-agosto-1984. Tomo CCCLXXV Nº 35.

S.H.C.P. Programación Financiera Anual. El caso de México. Dirección General de Egresos. México. 1974.

S.H.C.P. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 20-sept-1984. Tomo CCCLXXVI, Nº 14.

S.P. Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 17-septiembre-1984. Tomo CCCLXXVI. -- Nº 11 2ª sección.

Secretaría de la Presidencia. Memoria de la Reunión de Trabajo de Planeación en la Libertad. "Palabras pronunciadas por el Lic. Ignacio Ovalle F". México, 23-julio-1976.

S.P.P. Gufas para la elaboración, revisión y ampliación del PASP-1980-1982. Dirección General de Programación. México 1980-1981.

S.P.P. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Dirección General de Documentación y Evaluación. 2ª edición. México, 1985.

S.P.P. Manual para la Elaboración del PASP-1983-1985. México, 1982.

S.P.P. Manual para la Revisión y Ampliación del PASP 1980-1982. -- México, marzo 1982.

S.P.P. Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto. 1977-1981. Obra Completa. Coordinación General de Control de Gestión. México. julio 1981.

S.S.A. Programa Nacional de Salud 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 23-agosto-1984. Tomo CCCLXXV Nº 39.

S.T.P.S. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984---1988. Diario Oficial de la Federación 22-ago-1984. Tomo CCCLXXV #39.

SECTUR. Programa Nacional de Turismo 1984-1988. Diario Oficial de la Federación 13-febr-1985. Tomo CCCLXXVIII Nº 30, 2ª sección.

Solis Leopoldo. Perspectivas de la Planeación. Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. México. septiembre-1980.

Taylor Lance. Modelos Macroplaneación para el Desarrollo: Aspectos de Actualidad y Perspectivas. Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. México, septiembre-1980.

Vuskovic, Pedro. Técnicas de Planificación. ILPES, Santiago de Chile, junio 1965, (resumen de las conferencias dictadas en el Programa de capacitación de 1962).

Yáñez C. Salvador y Yáñez C. Valentín. La Remuneración del Personal en la Administración Pública de México. Tesis Profesional. --- U.N.A.M., F.C.P.S. 1963.

LEYES

Ley del Consejo Nacional Económico. Diario Oficial de la Federación. 15-junio-1929. Tomo XLVIII N° 38.

Ley sobre Planeación General de la República (1930). Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, septiembre 1960.

Ley que reforma al Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos. 17-abril-1941. Tomo CXXV N° 41. D.O.F.

Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. 31-diciembre-1947. Tomo CLXV N° 50. D.O.F.

Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. 30-diciembre-1950. Tomo CLXXXIII N° 50. D.O.F.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 24-diciembre-1958. - Tomo CCXXXI N° 44. D.O.F.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. 31-diciembre-1970. Tomo CCCIII N° 49. D.O.F.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29-diciembre-1975. Tomo CCCXXXIX N° 42. D.O.F.

Ley de Planeación. 5-enero-1980. Tomo CCCLXXVI N° 3. D.O.F.

Ley Estatal de Planeación. Periódico Oficial del Estado de Tabasco. 13-julio-1983, Villahermosa Tabasco.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. enero-83.

REGLAMENTOS

Reglamento de los artículos 2.3, 4, 8, 11, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. 10-enero-1951. D.O.F. Tomo CLXXXIV N° 9.

Reglamento de los Comités de precios y Distribución a que se refiere el art. 22 del Reglamento de la Ley sobre atribuciones del E.F. en materia económica. 21-febrero-1951. D.O.F. Tomo CLXXXIV N° 43.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia. 11-julio-1973. D.O.F. Tomo CCCIX N° 8.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 25-enero-1983. D.O.F. Tomo CCCLXXVI N° 17.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 29-julio-1985. D.O.F. Tomo CCCXCI N° 21, 4ª sección.

DECRETOS

Decreto que reforma y adiciona la Ley por la cual se creó el Departamento de la Estadística Nacional. D.O.F. 8-junio-1928. Tomo ---- XLVIII N° 32.

Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional. D.O.F. 9-julio-1942 Tomo CXXXIII N° 8.

Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. 31-enero-1948 Tomo C LXVI N° 26.

Decreto por el que se crea el COPRODE del Estado de Yucatán. D.O.F. 23-junio-1971. Tomo CCCVI N° 44.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. D.O.F. 28-enero-1975. Tomo CCCXXVIII N° 19.

Decreto por el que se crean los COPRODE's de Baja California, B.C. Sur, Coah, Col, Méx, Gro, Hgo, Pua, O.R., Tamps y Ver. 28-enero-1975, Tomo CCCXXVIII N° 19.

Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. 28-junio-1976. Tomo CCCXXXVI N° 40.

Decreto por el que se amplían las funciones a los COPRODE's. 28-junio-1976, Tomo CCCXXXVI N° 40.

Decreto de Control de Cambios. 13-diciembre-1982, Tomo CCCLXXV 30.

Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29-diciembre-1982 Tomo CCCLXXV N° 42.

Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 16, 25, 26, 27 fracción XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3-febrero-1983, Tomo CCCLXXVI N° 24.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 31-mayo-1983, Tomo CCCLXXVIII N° 21, 2ª sección.

Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la S.P.P.- 2-abril-1986. Tomo CCCXCV N° 22.

ACUERDOS

Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el D.D.F. deberán proporcionar a la S.ª de Hacienda, el programa de inversiones relativo al sexenio 1953-1958. 27-junio-1953, Tomo CXCVIII N° 48.

Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República. 29-octubre-1954. Tomo CCVI. N° 49.

Acuerdo que dispone que las Srias. Deptos. de Estado, Organismos Descentralizados y E. P.E. elaboren un programa de inversiones. -- 30-junio-1958, Tomo CCXXXIV, N° 50.

Acuerdo a todas las Secretarías y Deptos. de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país. 2-agosto-1961. Tomo CCXLVII N° 26.

Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia, y de Hacienda y C.P. con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto, y largo plazo. 2-marzo-1962, Tomo CCLI N° 2.

Acuerdo a las Secretarías y Deptos. de Estado, Organismos Descentralizados y E.P.E. indicándoles que deberán enviar a la S.P. antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal. 4-septiembre-1965, Tomo CCLXXII N° 4.

Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal. 28-enero-1971 Tomo CCCIV N° 23.

Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Deptos. de Estado, Organismos Descentralizados y E.P.E. 11-marzo-1971 Tomo CCCV N° 10.

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios unicos de coordinación con los Ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competan al ejecutivo federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquéllas de interés. 6-diciembre-1976. Tomo CCCXXXIX N° 25.

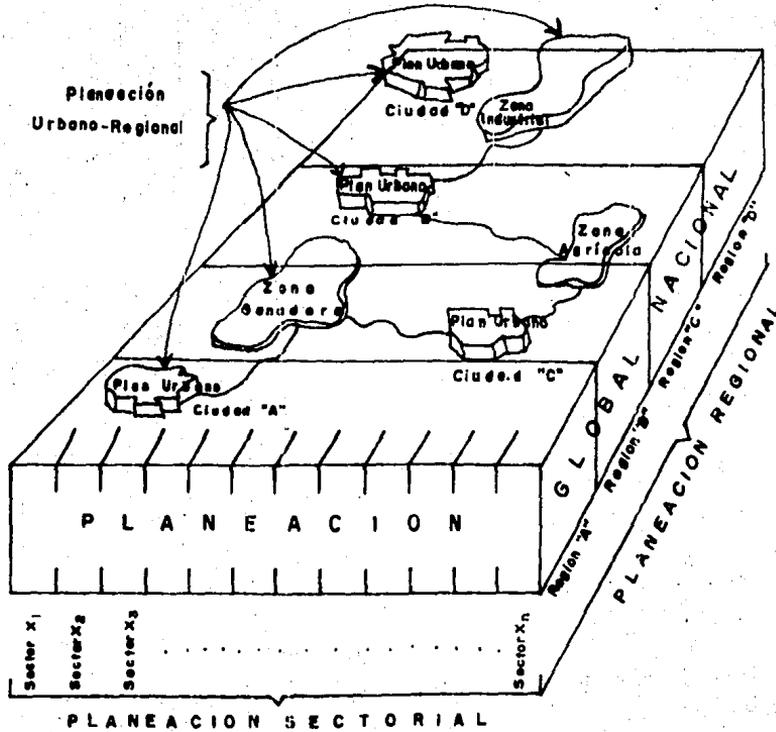
Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupen por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Depto. admvo. que se determine. 17-enero-1977, Tomo CCCXL N° 11.

Acuerdo que modifica el diverso por el cual se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento. 26-enero-1983, Tomo CCCLXXVI N° 18.

Acuerdo por el que se desconcentran las funciones de las unidades administrativas que integran el INEGI y de los recursos con que el mismo cuenta. 21-enero-1986, Tomo CCCXCIV N° 14.

A N E X O S

La Planeación Integral



A N E X O I I . 1

Objetivos del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982, según las Memorias Institucionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1977.

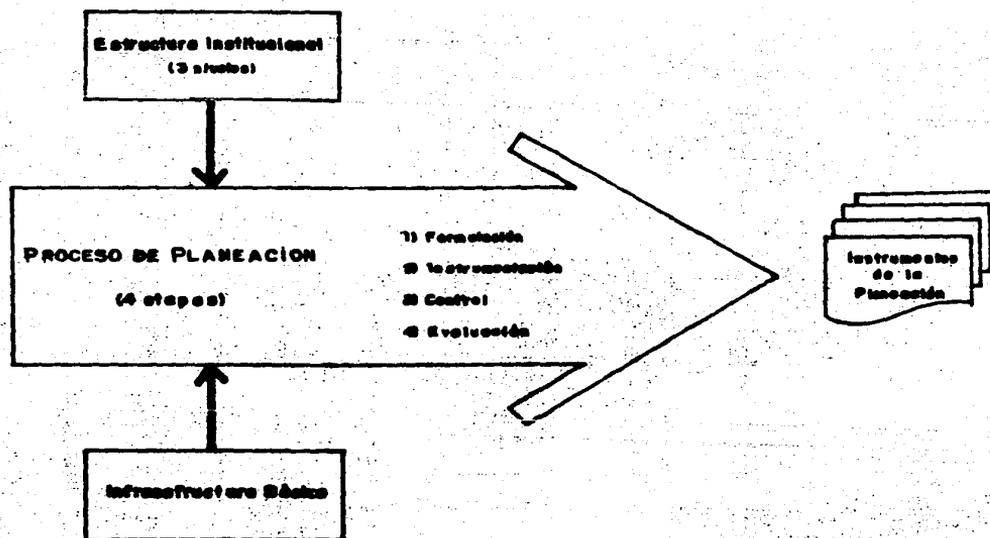
- I) Organizar el gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficacia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas;
- II) Adoptar la programación, instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos;
- III) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones;
- IV) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la A.P.F., respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial y, por otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país; y
- V) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

A N E X O I I . 2

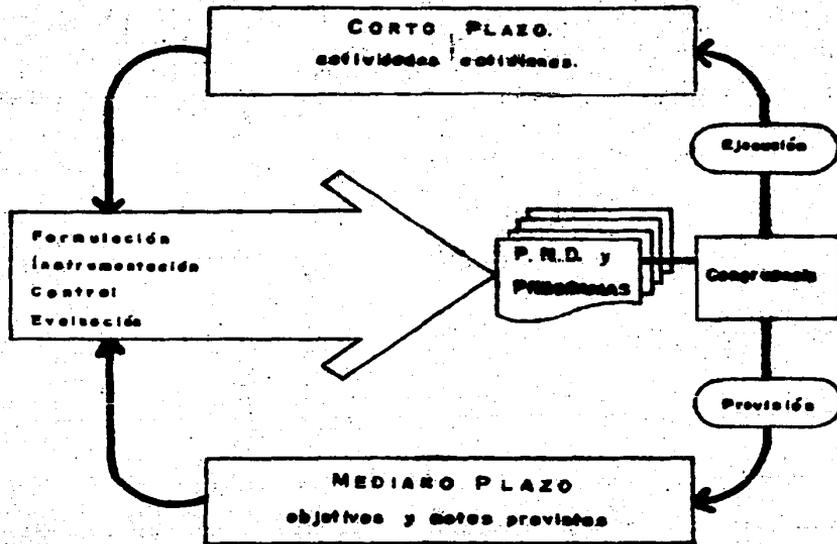
Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública para estatal, se agrupen por sectores a efecto de que sus relaciones -- con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías - de Estado o Departamento Administrativo que se determine. Art 2º.

- a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que ...agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presu-- puestación, control y evaluación del gasto de las entida-- des listadas en el sector respectivo. Para ese efecto pre-- sentará a la S.P.P., con su conformidad, los proyectos de _ presupuesto anual de las entidades (que se mencionan secto _ rizadas);
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debidamente aprobados por la S.P.P., los proyectos y pro-- gramas de actividades de las entidades del sector corres-- pondiente que requieran de financiamiento para su realiza-- ción;
- d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de fi-- nanciamientos autorizados a las entidades del sector res-- pectivo con la intervención que en su caso corresponda a - la S.H.CP.P conforme lo estipulado en la Ley General de -- Deuda Pública;
- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas a-- nuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sec-- tor que corresponda;
- f) Someter a la consideración del ejecutivo federal las medi-- das administrativas que se requieran para instrumentar la _ coordinación de las entidades agrupadas en el sector res-- pectivo.

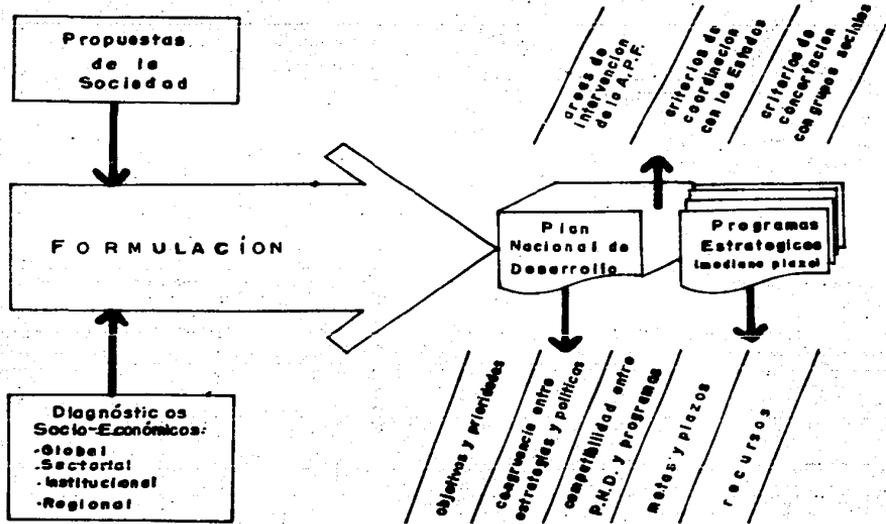
Integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática.



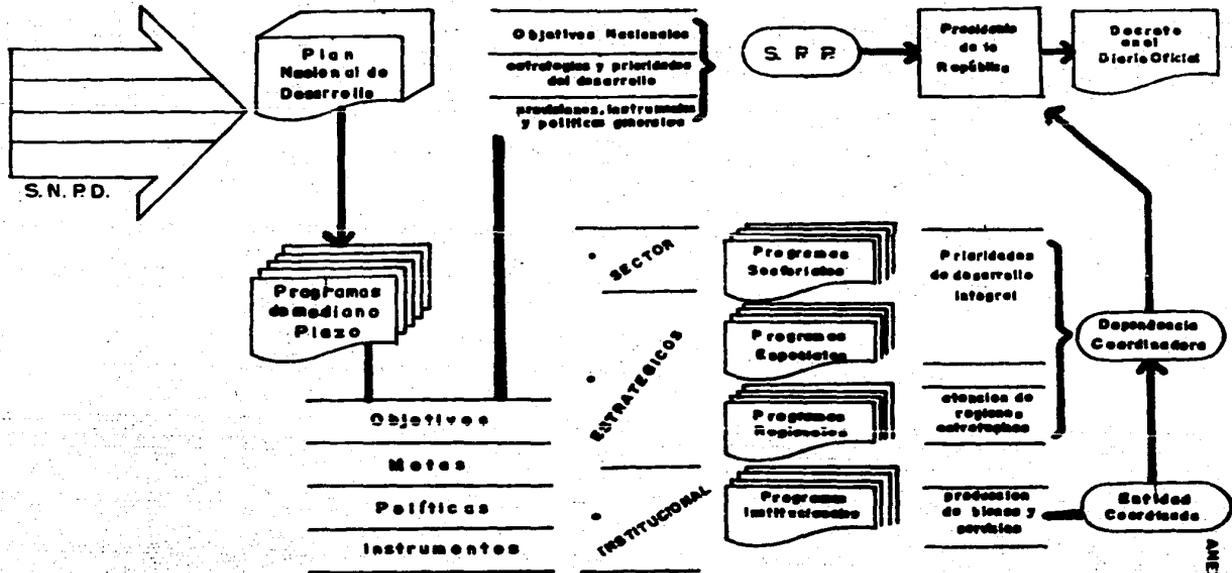
El Proceso de Planeación



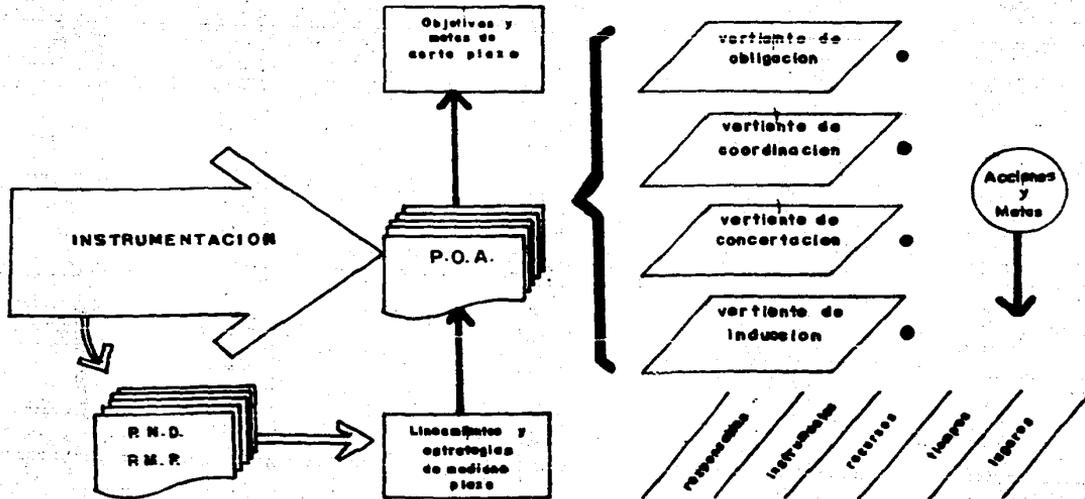
Etapa de Formulación



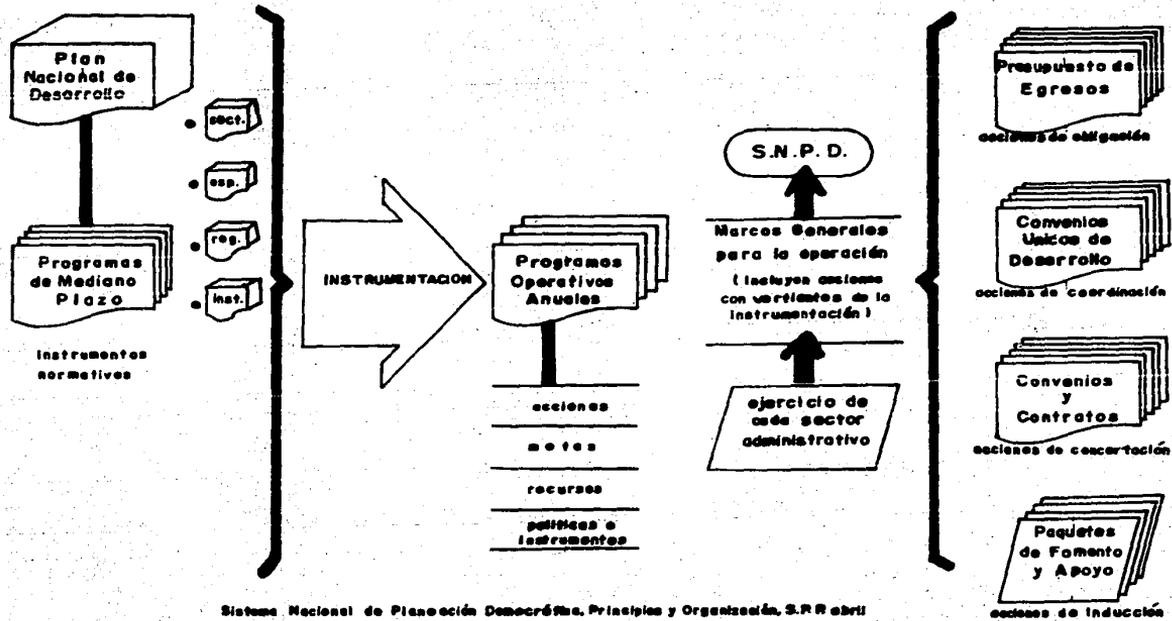
Instrumentos Normativos



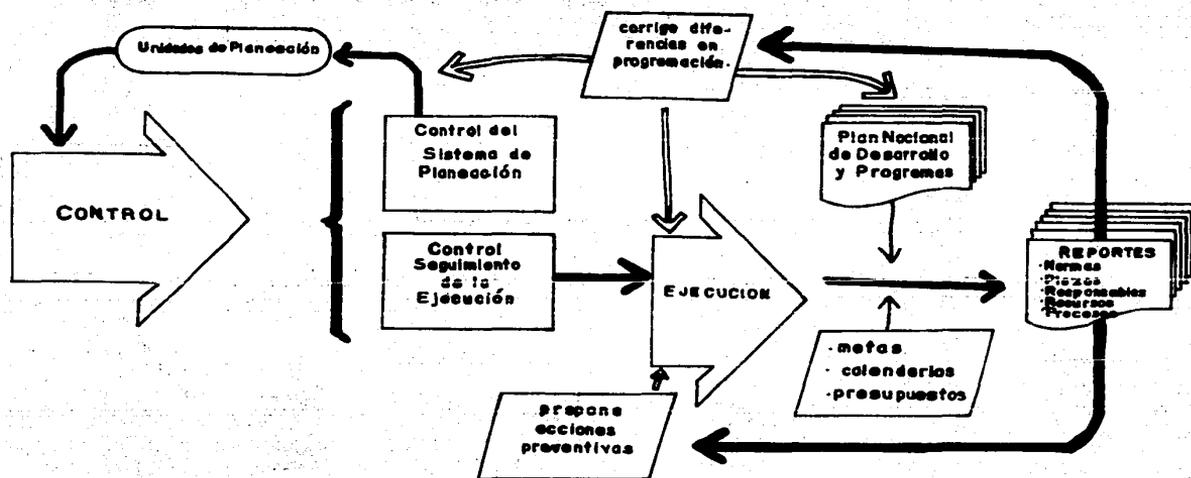
Etapa de Instrumentación



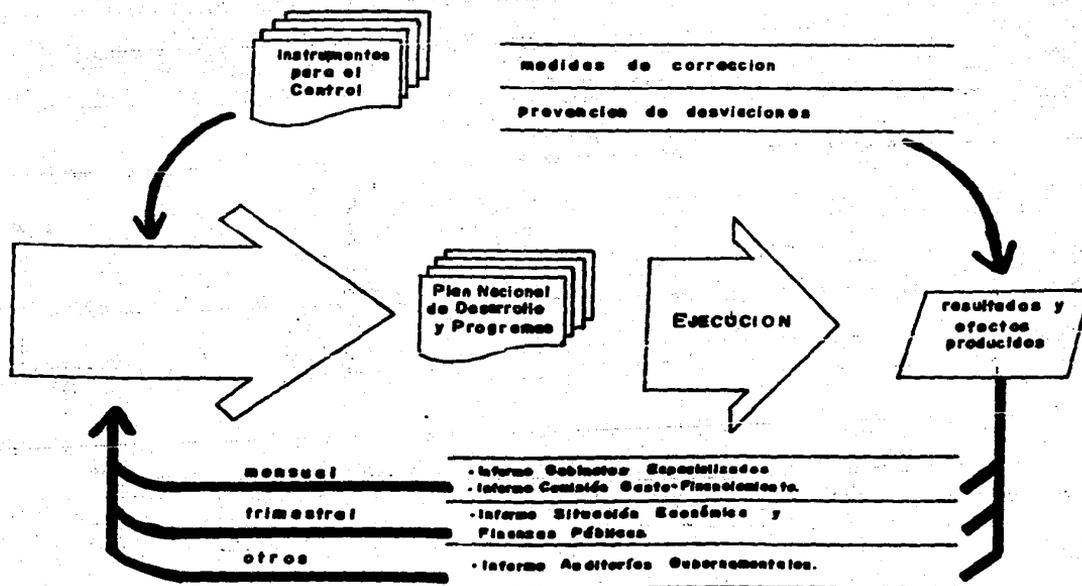
Instrumentos Operativos



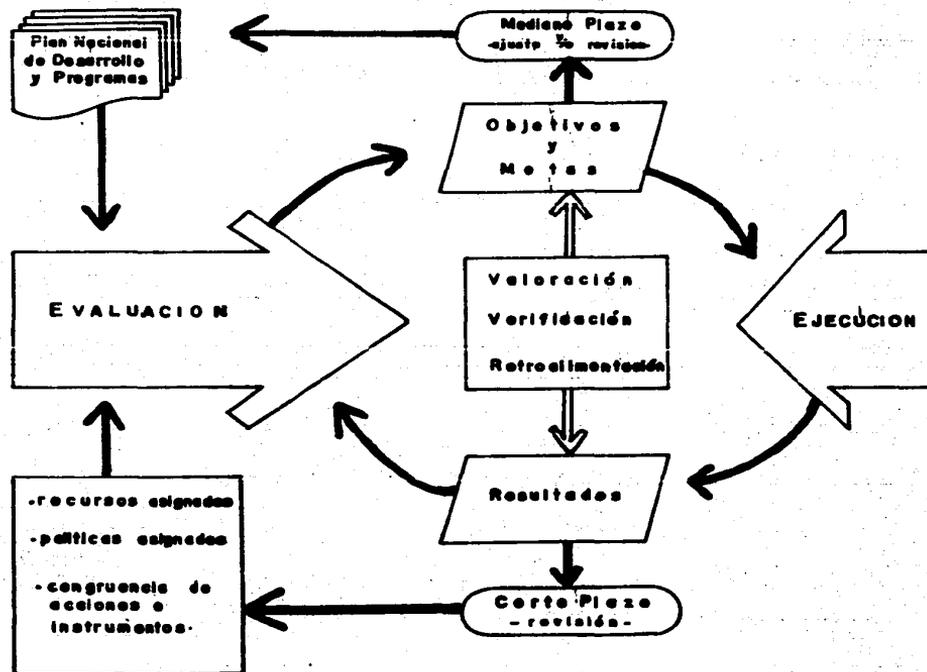
Etapa de Control



Instrumentos para el Control

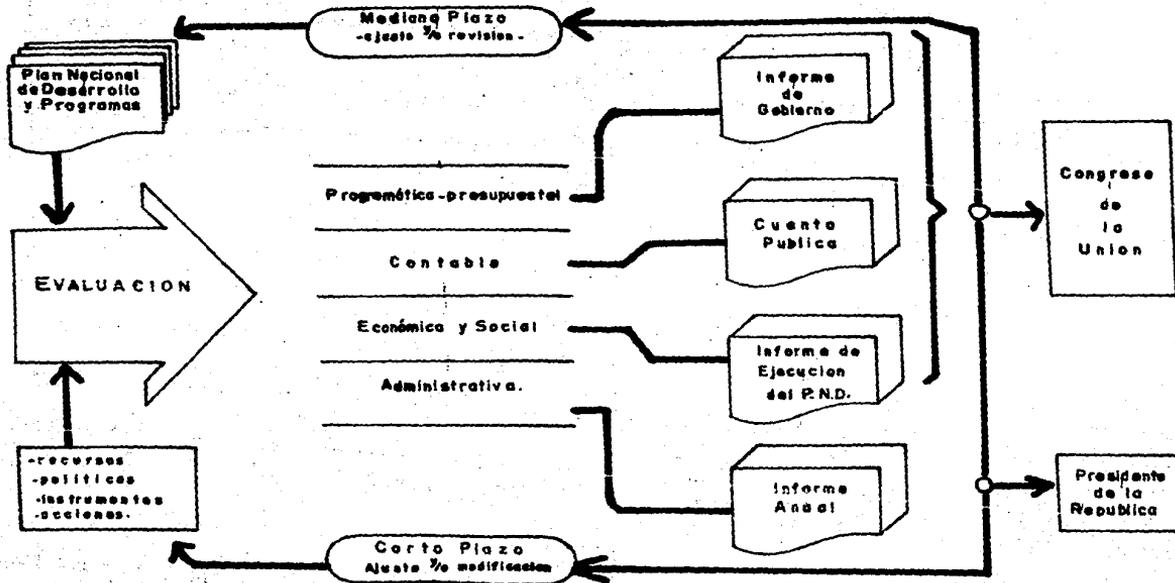


Etapa de Evaluación

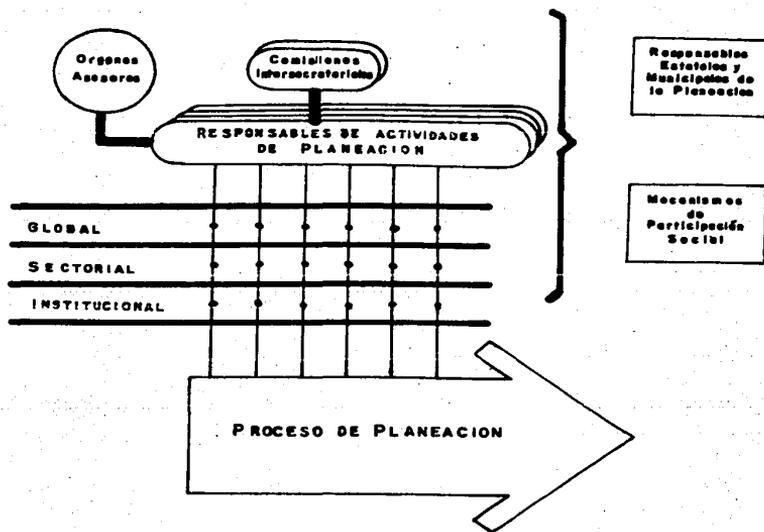


Sistema Nacional de Planes de Desarrollo, Principios y Organización, S.R.R., abril 1966, p.40.

Tipos de Evaluación



Estructura Institucional



Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, S. R. R. abril 1985 p.43.

Desarrollo Institucional, Secretaría Programación y Presupuesto 1980-1986.

28-FEBRERO-1980	25-ENERO-1983	29-JULIO-1985	2-ABRIL-1986
SUBSISTEMA DE REGULACION Y CONTROL			
<ul style="list-style-type: none"> -C.G. Control de Gestión. -C.G. Delegaciones Regionales -D.G. Programación. -D.G. Control Operativo de las Delegaciones. -D.G. Auditoría Interna. -D.G. Asuntos Jurídicos. -C I D A P. 	<ul style="list-style-type: none"> -Unidad de Control de Gestión. -D.G. de Delegaciones. -D.G. Programación Económico y Social. (1 función) -Contraloría Interna. -D.G. Asuntos Jurídicos. -C I D A P. 	<ul style="list-style-type: none"> -D.G. de Delegaciones. -D.G. Política Económica y Social. (1 función) -Contraloría Interna. -D.G. Asuntos Jurídicos. -C I D A P. 	<ul style="list-style-type: none"> -D.G. de Delegaciones. -D.G. Política Económica y Social. (1 función) -Contraloría Interna. -D.G. Asuntos Jurídicos. -C I D A P.
SUBSISTEMA DE APOYO			
<ul style="list-style-type: none"> -Oficialía Mayor. -D.G. Difusión y Relaciones Públicas. -D.G. Administración y Desarrollo de Personal. -D.G. Recursos Materiales y Servicios Generales. -D.G. Programación, Organización y Presupuesto. -D.G. Servicios Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Oficialía Mayor. -D.G. Comunicación Social. -D.G. Personal. -D.G. Recursos Materiales y Servicios Generales. -D.G. Programación, Organización y Presupuesto. -D.G. Servicios Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Oficialía Mayor. -D.G. Comunicación Social. -D.G. Personal. -D.G. Recursos Materiales y Servicios Generales. -D.G. Programación, Organización y Presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> -Oficialía Mayor. -D.G. Comunicación Social. -D.G. Personal. -D.G. Recursos Materiales y Servicios Generales. -D.G. Programación, Organización y Presupuesto.
SUBSISTEMA DE OPERACION			
<ul style="list-style-type: none"> -Subsecretaría de Programación. -Subsecretaría de Presupuesto. -Subsecretaría de Evaluación. -C.G. Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. -Delegaciones Regionales. -Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADEI). -Centro de Investigación para el Desarrollo Rural. -D.G. Política Económica y Social. -D.G. Programación -D.G. Análisis de Ramas Econ. -D.G. Programación Regional -D.G. Des. Rural Integral -D.G. Fomento al Des. Estatal. -D.G. Política Presupuestal -D.G. Pagos -D.G. Administración de Personal del Gobierno Federal. -D.G. Pto. Agropecuario y Forestal. -D.G. Pto. Energético e Industrial -D.G. Pto. Desarrollo Social. -D.G. Pto. Administración y Finanzas. -D.G. Documentación y Análisis. -D.G. Contabilidad Gubernamental -D.G. Control de Contratos y Obras. -D.G. Control y Auditoría Gubern. -D.G. Estadística. -D.G. Integración y Análisis de la Información. -D.G. Política Informática. -D.G. Geografía del Territorio Nacional. -C.G. Programa Nal. Des. Fronteras y Zonas L. 	<ul style="list-style-type: none"> -Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. -Delegaciones Regionales. -Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADEI) -Centro de Investigación para el Desarrollo Rural. -D.G. Política Económica y Social. -D.G. Programación Económico y Social. -D.G. Prog. y Pto. Regional. -D.G. Des. Rural Integral. -D.G. Política Presupuestal -D.G. Pagos. -D.G. Servicio Civil. -D.G. Prog. y Pto. Infraestructura Básica. -D.G. Prog. y Pto. Energético e Indus. -D.G. Prog. y Pto. Desarrollo Social. -D.G. Prog. y Pto. Servicios. -D.G. Documentación y Evaluación. -D.G. Contabilidad Gubernamental. -D.G. Normatividad de Otros Públicos, Adquisiciones y Bienes Muebles. -D.G. Estadística. -D.G. Integración y Análisis de la Información. -D.G. Política Informática. -D.G. Geografía del Territorio Nacional. -Subsec. Planeación del Destio. -Subsec. Prog. y Pto. Desarrollo Social y Rural. -Subsec. Prog. y Pto. Desarrollo Industrial y Servicios. -Subsec. Desarrollo Regional -Subsec. Control Presupuestal y Contabilidad. -Unidad Modernización A.R.F.E. -D.G. Política Descentralización y Desarrollo Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. -Delegaciones Regionales. -D.G. Política Económica y Social. -D.G. Prog. y Pto. Regional. -D.G. Des. Rural Integral. -D.G. Política Presupuestal. -D.G. Servicio Civil. -D.G. Prog. y Pto. Infraestructura y Desarrollo Social. -D.G. Prog. y Pto. Energético e Indus. -D.G. Prog. y Pto. Servicios. -D.G. Contabilidad Gubernamental. -D.G. Normatividad de Otros Públicos, Adquisiciones y Bienes Muebles. -D.G. Estadística. -D.G. Integración y Análisis de la Información. -D.G. Política Informática. -D.G. Geografía del Territorio Nacional. -Subsec. Planeación y Control Pres. -Subsec. Prog. y Pto. Desarrollo Social y Rural. -Subsec. Prog. y Pto. Desarrollo Industrial y Servicios. -Subsec. Desarrollo Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. -Delegaciones Regionales. -D.G. Política Económica y Social. -D.G. Prog. y Pto. Regional. -D.G. Des. Rural Integral. -D.G. Política Presupuestal. -D.G. Servicio Civil. -D.G. Prog. y Pto. Infraestructura y Desarrollo Social. -D.G. Prog. y Pto. Energético e Indus. -D.G. Prog. y Pto. Servicios. -D.G. Contabilidad Gubernamental. -D.G. Normatividad de Otros Públicos, Adquisiciones y Bienes Muebles. -D.G. Estadística. -D.G. Integración y Análisis de la Información. -D.G. Política Informática. -D.G. Geografía del Territorio Nacional. -Subsec. Planeación y Control Pres. -Subsec. Prog. y Pto. Desarrollo Social y Regional. -Subsec. Prog. y Pto. Desarrollo Industrial y Servicios.

A N E X O I V . 1

Clasificación de los sectores que formaron la base del COPRODET.

PRODUCTIVOS

- 1.- Agropecuario y Forestal
- 2.- Industria
- 3.- Turismo
- 4.- Pesca
- 5.- Petróleo

DE APOYO

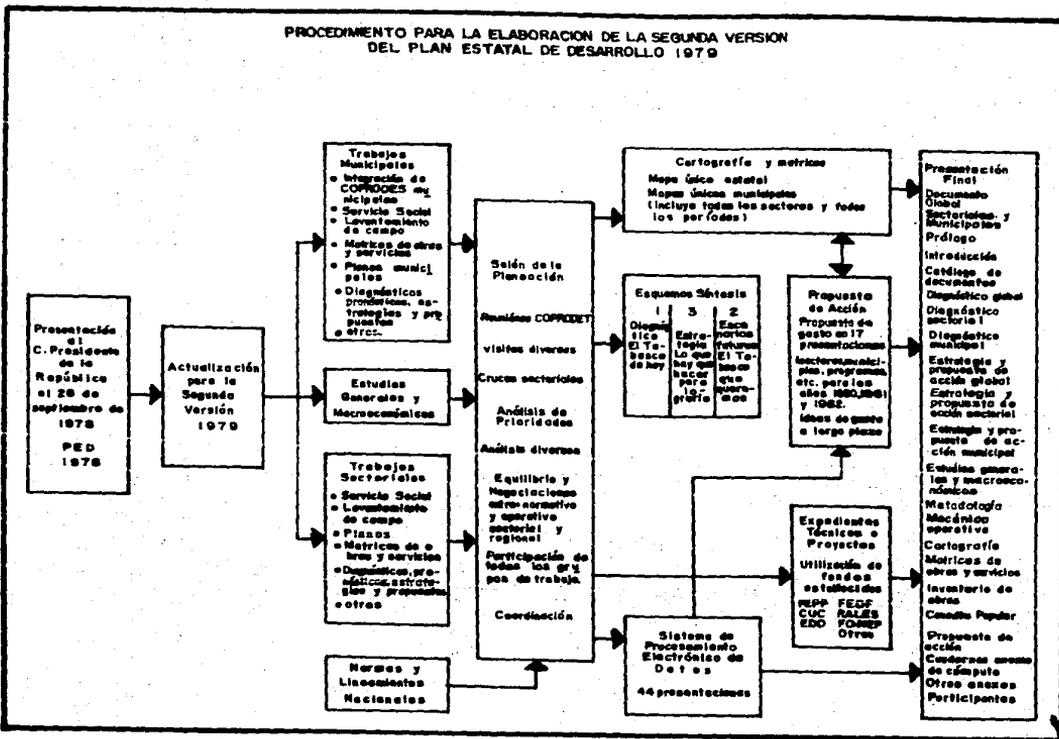
- 6.- Comercio
- 7.- Comunicaciones y Transportes

SOCIALES

- 8.- Asentamientos Humanos
- 9.- Educación, Ciencia y Tecnología
- 10.- Salud y Seguridad Social.

Información tomada del documento de la 3ª versión del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tabasco, julio de 1982. p.XVI.

PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DE LA SEGUNDA VERSION
DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1979



Programa Estatal del Consejo Federalista, Estado, Plan Estatal de Desarrollo, se vende, julio 1982, COMLANT, Diagrama 2, p. XXV.

A N E X O I V. 3.

Títulos de los trabajos más importantes realizados para el análisis global.

- 1.- Diagnóstico y Política Demográfica del Edo. de Tabasco (CoMaPo, Gobierno del Estado, en coordinación con la S.P.P y el COPLADET.)
- 2.- Actualización y Depuración de la Matriz de Insumo-Producto del Edo. de Tabasco (Oficina de Asesores del Presidente y Gobierno de Tabasco en coordinación con la S.P.P. y el COPLADET).
- 3.- Sistema de Indicadores de Precios del Edo. de Tabasco. (Oficina de asesores del Presidente y el Gob. del Edo. coordinación con la S.P.P. y el COPLADET).
- 4.- Informe sobre el Estudio de la Capacidad Administrativa para Desarrollar el Plan Tabasco. (C.G.E.A. y el Gob. del Edo. en coordinación con la S.P.P. y el COPLADET).
- 5.- Estudio de la Demanda de Empleo (S.T.P.S. y el Gobierno del Estado en coordinación con la S.P.P. y el COPLADET).
- 6.- Cuaderno Estadístico Socioeconómico del Edo. de Tabasco. (Cenapro y Gob. del Edo en coordinación con la S.P.P. y COPLADET).
- 7.- Análisis Descriptivo de los Recursos Humanos del Edo. de Tabasco. (Cenapro, Gob. del Edo. en coord. con S.P.P. y COPLADET).
- 8.- Análisis Histórico de las Inversiones Públicas en Tabasco 1959-1976 (Gob. del Edo. en coordinación con S.P.P. y el COPLADET).
- 9.- Diseño e Implantación de un Sistema de Cómputo (Gob. del Edo. en coordinación con la S.P.P. y el COPLADET).
- 10.- Estrategias Ecológico-ambientales para el Plan de Desarrollo del Edo. (S.A.R.H. y el Gob. del Edo. con S.P.P. y COPLADET).
- 11.- Propuesta de Regionalización para el Estado de Tabasco (Gob. del Estado en coordinación con la S.P.P. y el COPLADET).

Información contenida en el documento de la 3ª versión del Plan Estatal de Desarrollo, COPLADET, julio de 1982. pp.XXVII y XXVIII.

A N E X O I V. 4.

Etapas seguidas para la realización de los trabajos sectoriales en la formulación de la 2ª versión del Plan Estatal de Desarrollo.

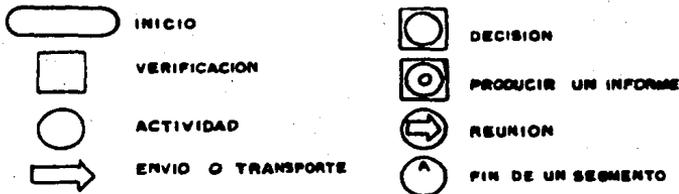
- 1.- Recopilación y análisis de la información básica y disponible.
- 2.- Análisis y actualización de la subregionalización estatal.
- 3.- Elaboración de los diagnósticos sectoriales.
- 4.- Identificación de objetivos por sector.
- 5.- Definición de metas por sector.
- 6.- Diseño de Estrategias por sector.
- 7.- Integración de los trabajos sectoriales.
- 8.- Reunión Planaria sectorial.
- 9.- Unificación de criterios para la presentación sectorial.

Información contenida en el Documento de la 3ª versión de Plan Estatal de Desarrollo formulado por el COPLADET en julio de 1982 --- p. XXIX.

COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TABASCO.

**PROGRAMA DE EVALUACION Y CONTROL
DIAGRAMA DE FLUJO DE LA PRIMERA ETAPA DEL PROGRAMA**

NUM. ACTIV.	ACTIVIDADES	INTERVIENEN				
		COPLADET	SECTORES	CONTROLORIN	PROGRAM.	FINANZAS
1	Reunión ordinaria con la Secretaría de Programación, Contraloría General de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, el Coordinador del COPLADET explicará la mecánica del programa y entregará instructivos y formatos.	INICIO REUNION				
2	Calendaliza los metas físicas y financieras del primer trimestre y los distribuye.		ACTIVIDAD			
3	Recibe paquetes calendarizados con metas físicas y financieras por trimestre.			ACTIVIDAD	ACTIVIDAD	
4	Verificación del paquete trimestral y emisión de dictámenes.				VERIFICACION	
5	A) Recibe dictamen de la verificación de datos. B) Procede al seguimiento documental de programas.				VERIFICACION	ACTIVIDAD
6	Retifica la calendarización para la liberación de recursos financieros.			DECISION		
7	Liberación de recursos financieros.					ACTIVIDAD
8	Concluye la primera etapa.					FIN



COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TABASCO.

PROGRAMA DE EVALUACION Y CONTROL
 DIAGRAMA DE FLUJO DE LA SEGUNDA ETAPA DEL PROGRAMA

	ACTIVIDADES	INTERVIENEN				
		COPLADET	SECTORES	CONTROL	PROGRAMA	FINANZAS
1	<p>A) Reunión mensual del COPLADET con el Coordinador y los sectores para solicitar, evaluación del trimestre anterior y la calendarización del trimestre siguiente.</p> <p>B) Se entregará formatos e instructivos para realizar la evaluación sobre lo ya programado en el trimestre anterior.</p>					
2	<p>A) Realizará evaluación del trimestre sobre lo ya programado.</p> <p>B) Realizará calendarización del siguiente trimestre.</p>					
3	<p>A) Se recibe y envía evaluación y programación del trimestre siguiente 2 días después del cierre del ejercicio presupuestal.</p> <p>B) Se envía la programación del trimestre siguiente.</p>					
4	<p>Verifica y envía información de recursos y metas de los paquetes del trimestre siguiente, que no excede de 7 días.</p>					
5	<p>Verifica la evaluación para su supervisión física-financiera.</p>					
6	<p>Con el dictamen de la evaluación realizada, procede a analizar el paquete del trimestre siguiente para la liberación de los recursos financieros. Si la evaluación del trimestre anterior no alcanza los objetivos programados, el paquete trimestral siguiente se someterá a estudio.</p>					
7	<p>Emite dictamen en forma conjunta con el COPLADET, presentando alternativa de ampliar, reprogramar, transferir o cancelar recursos.</p>					
8	<p>A) Realiza reunión con la presencia de: C. Gobernador del Estado, Coordinador del subcomité sectorial correspondiente, Contralor General del Gobierno del Estado, el Coordinador y el Secretario Técnico del COPLADET.</p> <p>B) El C. Gobernador del Estado recibe dictámenes con las diferentes alternativas y decide.</p>					
9	<p>A) Recibe decisión de alternativa tomada.</p> <p>B) Procederá a llevar a cabo la transferencia, reprogramación, ampliación o cancelación de recursos.</p> <p>C) Recibe la decisión tomada técnicamente adecuada y se reflicta lo acordado.</p> <p>D) Se da por terminado el proceso que se repetirá cada trimestre.</p>					

